

OFFICINE COESIONE

Laboratorio di Ricerca e Intervento

**Strategie e strumenti per accrescere la capacità dei partner
nella programmazione 2021-2027**

– Linee Guida –

10 luglio 2021



Sommario

1.	INQUADRAMENTO DELLE LINEE GUIDA	1
2.	LINEE GUIDA SU STRATEGIE E STRUMENTI PER ACCRESCERE LA CAPACITÀ DEI PARTNER NELLA PROGRAMMAZIONE 2021-2027.....	3
1.	Principi generali.....	3
2.	Rafforzare sia la capacità istituzionale che la capacità amministrativa dei partner ..	3
3.	Stabilire gli effetti attesi dell'azione partenariale.....	4
4.	Rafforzare le conoscenze e le competenze operative dei partner	4
5.	Rafforzare le competenze trasversali dei partner	5
6.	Realizzare azioni di accompagnamento continuativo del partenariato.....	6
7.	Creare unità organizzative stabili e strutturate per l'azione partenariale	6
8.	Rafforzare la capacità dei partner di produrre informazioni, analisi e posizioni a vantaggio dei propri associati e delle comunità di riferimento	6
9.	Rafforzare la capacità dei partner di raccogliere e sintetizzare indicazioni da parte dei propri associati e delle comunità di riferimento	6
10.	Documentare il lavoro partenariale attraverso indicatori.....	7
11.	Dare una matrice comune alle azioni di rafforzamento dei partner ai diversi livelli .	7

1. Inquadramento delle Linee Guida

Il tema del rafforzamento della capacità istituzionale del partenariato viene frequentemente richiamato dalle norme e dalle raccomandazioni europee in materia di coesione.

- Il Codice di Condotta del Partenariato (CECP)¹ prevede, all'Articolo 17, misure specifiche per rafforzare la capacità istituzionale dei partner pertinenti. In particolare, il CECP dispone che l'autorità di gestione di un programma esamini la necessità di avvalersi di assistenza tecnica al fine di sostenere il rafforzamento delle capacità istituzionali dei partner, in particolare per quanto riguarda i piccoli enti locali, le parti economiche e sociali e le organizzazioni non governative, al fine di aiutarli a partecipare con efficacia alla preparazione, all'attuazione, alla sorveglianza e alla valutazione dei programmi.
- Allo stesso Articolo 17, il CECP prevede che il sostegno alla capacità istituzionale dei partner possa assumere la forma di, tra l'altro, seminari ad hoc, sessioni di formazione, coordinamento e collegamento in rete di strutture o contributi ai costi di partecipazione a riunioni sulla preparazione, sull'attuazione, sulla sorveglianza e sulla valutazione del programma.
- Il Regolamento Comune sui fondi 2021-2027², stabilisce all'Articolo 8 "Partenariato e governance multilivello", paragrafo 2, che gli Stati membri, se del caso, devono assegnare una percentuale adeguata delle risorse provenienti dai fondi allo sviluppo della capacità amministrativa delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile.
- Il Regolamento del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) 2021-2027³, prevede all'Articolo 9 "Partenariato", par. 2, che gli Stati membri assegnino un importo adeguato delle proprie risorse della componente del FSE+ in regime di gestione concorrente, in ciascun programma, allo sviluppo delle capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, anche sotto forma di formazione, misure volte alla creazione di reti e rafforzamento del dialogo sociale, nonché per attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali.
- Allo stesso Articolo 9 del Regolamento del FSE+, viene inoltre stabilito che qualora lo sviluppo delle capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile sia individuato in una pertinente raccomandazione specifica per paese, lo Stato membro interessato assegni a tal fine

¹ Ricordiamo che il Codice di Condotta del Partenariato (REGOLAMENTO DELEGATO (UE) N. 240/2014 DELLA COMMISSIONE del 7 gennaio 2014) costituisce un riferimento attuale anche per la programmazione dei fondi 2021-2027: v. in particolare il Considerando n. 14 del Regolamento Comune. Il **Considerando n. 89** prevede peraltro la delega alla Commissione del potere di adottare atti, conformemente all'articolo 290 del TFUE, anche riguardo alla **modifica del Codice di condotta**, al fine di adeguarlo al Regolamento Comune. L'Articolo 8 "Partenariato e governance a più livelli" del Regolamento Comune prevede comunque, al par. 4, che l'organizzazione e l'attuazione dei partenariati siano effettuati conformemente al Codice di condotta europeo in materia di partenariato.

² REGOLAMENTO (UE) 2021/1060 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti

³ REGOLAMENTO (UE) 2021/1057 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n. 1296/2013.

un importo adeguato pari ad almeno lo 0,25% delle proprie risorse della componente del FSE+ in regime di gestione concorrente.

- Il Regolamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2021-2027⁴ inserisce (Art. 3 “Obiettivi specifici per il FESR e il Fondo di coesione”, par. 4) il miglioramento della capacità degli attori settoriali o territoriali responsabili dello svolgimento delle attività pertinenti all’attuazione del FESR, purché contribuisca agli obiettivi del programma, nonché il rafforzamento della cooperazione con i partner all’interno o al di fuori di un dato Stato membro fra le attività sostenute nell’ambito degli obiettivi specifici di questo Fondo.
- La Commissione Europea nell’Allegato D della Relazione Paese 2019⁵ ha individuato tra i “fattori per un’attuazione efficace della politica di coesione”: (i) il rafforzamento dei partenariati e delle politiche dal basso, con una maggiore partecipazione delle città, degli altri enti locali e dei partner economici e sociali al fine di garantire un’attuazione tempestiva ed efficace delle strategie territoriali e urbane integrate; (ii) il rafforzamento della capacità delle parti sociali e la loro partecipazione al conseguimento degli obiettivi politici; (iii) l’aumento della capacità amministrativa dei beneficiari di preparare e attuare progetti, in particolare a livello locale.

In attesa del completamento della sua elaborazione ed approvazione, anche l’Accordo di Partenariato per l’Italia 2021-2027, nella bozza del 23 giugno 2021, dà indicazioni rilevanti (al paragrafo 9) in materia di capacità dei partner, stabilendo: (a) che il Programma Operativo Nazionale “Capacità per la coesione” interverrà (in particolare nell’ambito della seconda linea di intervento prevista) a sostegno della “capacità attuativa delle Amministrazioni centrali, regionali e dei loro partner istituzionali, socio-economici e della società civile anche a livello locale in tutte le categorie di regioni, (b) che le Autorità di gestione definiranno, nell’ambito dei nuovi Piani di Rigenerazione Amministrativa, delle roadmap con ambiti di intervento, obiettivi di rafforzamento e strumenti per rafforzare la capacità amministrativa di tutti i soggetti coinvolti, in particolar modo dei beneficiari pubblici degli interventi e dei partner locali.

Date queste premesse e considerata quindi l’importanza del rafforzamento della capacità dei partner nella programmazione 2021-2027, il Laboratorio Permanente del Partenariato (LPP) istituito nell’ambito del PON Governance 2014-2020, a titolarità dell’Agenzia per la Coesione Territoriale, ha promosso la realizzazione di un documento di Linee Guida su “Strategie e strumenti per accrescere la capacità dei partner nella

⁴ REGOLAMENTO (UE) 2021/1058 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 24 giugno 2021 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione.

⁵ Commissione Europea, DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE. Relazione per paese relativa all’Italia 2019 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, che accompagna il documento COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA E ALL’EUROGRUPPO “Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011”, {COM(2019) 150 final. Cfr. in particolare l’Allegato D “ORIENTAMENTI IN MATERIA DI INVESTIMENTI FINANZIATI DALLA POLITICA DI COESIONE 2021-2027 PER L’ITALIA”,

programmazione 2021-2027”. L’obiettivo delle Linee Guida è di orientare, armonizzare e facilitare la definizione e lo sviluppo delle azioni di rafforzamento delle capacità dei partner istituzionali e socioeconomici.

Il lavoro è stato svolto da un Laboratorio di Ricerca e Intervento istituito nell’ambito del Progetto Officine Coesione, a cui hanno preso parte componenti del LPP ed esperti del Progetto OC. Al Laboratorio hanno partecipato 20 componenti, provenienti da diverse organizzazioni del partenariato istituzionale e socioeconomico. Il lavoro è stato svolto attraverso incontri in remoto, confronto tecnico a distanza, raccolta di testimonianze su pratiche di accrescimento della capacità dei partner ed infine con la realizzazione di un’indagine sulla percezione dei partecipanti al Laboratorio in relazione a quattro aspetti relativi alla capacità dei partner: le competenze, l’organizzazione, le relazioni fra le organizzazioni partenariali e le proprie comunità di riferimento, gli output e i risultati dei processi partenariali. Sulla base di queste attività, sono state redatte le Linee Guida presentate in questo documento.

Le Linee Guida saranno rivolte, una volta condivise con il Laboratorio Permanente del Partenariato e con l’Agenzia per la Coesione Territoriale, alle Amministrazioni e ai partenariati istituzionali e socioeconomici impegnati nella preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi finanziati dai fondi per la coesione 2021-2027.

2. Linee Guida su strategie e strumenti per accrescere la capacità dei partner nella programmazione 2021-2027

1. Principi generali

Gli interventi di accrescimento della capacità devono coinvolgere a pieno titolo e mediante un approccio metodologico unitario tutti i partenariati pertinenti, sia istituzionali che socioeconomici, nell’ambito delle politiche di sviluppo e coesione. Questi interventi devono inoltre coinvolgere i partner pertinenti a tutti i livelli territoriali, in particolare considerando la rilevanza nel nostro Paese dell’attuazione delle Strategie di sviluppo territoriale di cui al Titolo III, Capo II del Regolamento Comune dei fondi 2021-2027.

Garantire un processo adeguato e coerente di selezione dei partner, ai diversi livelli rilevanti, è fondamentale anche per la piena efficacia degli interventi di rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa del partenariato.

2. Rafforzare sia la capacità istituzionale che la capacità amministrativa dei partner

Le azioni di rafforzamento devono riguardare unitariamente sia la capacità istituzionale che la capacità amministrativa dei partner⁶, dove: (i) per capacità istituzionale, intendiamo la capacità delle organizzazioni partenariali di sviluppare e implementare strategie e strumenti che contribuiscano a rendere massimi il rendimento dell’azione pubblica e le prospettive di sviluppo per la collettività e per le comunità di riferimento

⁶ Il CECP parla di capacità *istituzionale* dei partner (v. in particolare l’Articolo 17). Il Regolamento comune parla (anche) di capacità amministrativa delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile (v. l’Articolo 8, par. 2).

delle organizzazioni stesse, (ii) per capacità amministrativa, intendiamo la completezza, la qualità e l'efficienza dell'assetto organizzativo, delle competenze e dei processi attraverso cui le organizzazioni partenariali sviluppano le proprie attività.

Le azioni di rafforzamento hanno come obiettivi: (a) la crescita delle competenze dei partner per quanto riguarda la capacità di acquisire, interpretare, rielaborare e diffondere le informazioni sui contesti di riferimento, sulla programmazione e l'attuazione dei fondi, sulla valutazione dei risultati delle politiche; (b) l'aumento della qualità, della pertinenza e dell'efficacia del lavoro dei partner nelle fasi e nei processi di consultazione, di partecipazione e di co-progettazione, anche attraverso il miglioramento di processi e strutture dell'azione partenariale.

3. Stabilire gli effetti attesi dell'azione partenariale

Le azioni di rafforzamento della capacità dei partner dovrebbero avere come effetti finali:

- (i) il recepimento e l'implementazione, da parte delle Amministrazioni titolari di programmi, di norme, proposte, interventi e innovazioni, elaborate per iniziativa del partenariato, che siano pienamente coerenti con i fabbisogni delle comunità di riferimento e dei territori. Ad esempio, possono far parte di questi risultati anche le semplificazioni dei processi di partecipazione ai programmi, il lancio di avvisi e bandi pienamente coerenti con i fabbisogni dei territori, etc.
- (ii) un più forte orientamento delle scelte dell'Amministrazione in materia di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione dei programmi verso le esigenze dei beneficiari, della società civile, dell'ambiente e del sistema produttivo;
- (iii) la piena partecipazione e il coinvolgimento delle categorie o delle comunità di riferimento per le organizzazioni partenariali, che può riguardare momenti diversi dell'intervento per lo sviluppo e la coesione – ad esempio la programmazione degli interventi, la partecipazione come potenziali beneficiari alle iniziative del programma, il monitoraggio civico, etc.;
- (iv) la crescita e la condivisione delle conoscenze sui fabbisogni delle comunità e degli impatti degli interventi su queste comunità, da perseguire attraverso analisi, studi e attività di knowledge pooling;
- (v) la crescita di capacità della propria organizzazione, in particolare per quanto riguarda il coinvolgimento dei propri associati, l'efficacia dei processi e dei servizi interni rilevanti per lo svolgimento del proprio ruolo di partner, etc.

4. Rafforzare le conoscenze e le competenze operative dei partner

Le Autorità di gestione e le organizzazioni partenariali dovrebbero, a livello dei singoli programmi, definire ed implementare azioni adeguate a rafforzare le conoscenze e le competenze operative dei partner, necessarie per lo svolgimento dei loro processi di lavoro. Si tratta ad esempio di conoscenze e competenze relative alle Disposizioni generali sui fondi e sulle strategie europee per la coesione e sviluppo, ai Documenti

strategici nazionali (es. accordo di partenariato, politiche tematiche e settoriali, etc.), alle Disposizioni in materia di gestione e attuazione dei Fondi, alla Programmazione e al quadro logico degli interventi, etc.⁷.

I temi su cui concentrare quest'intervento e le modalità di somministrazione andrebbero definite sulla base di analisi dei fabbisogni e delle preferenze dei partner.

5. Rafforzare le competenze trasversali dei partner

Le Autorità di gestione e le organizzazioni partenariali dovrebbero inoltre promuovere l'acquisizione, da parte dei partner, di competenze trasversali (soft skills) utili allo svolgimento del lavoro dei partner. Si tratta ad esempio di conoscenze e competenze relative alla capacità di organizzare il lavoro di squadra, alla gestione strategica di obiettivi e iniziative (ossia alla capacità di influire positivamente sulla formulazione delle strategie di sviluppo e coesione e sulle relative decisioni), alla gestione multilivello delle parti interessate (ossia alla capacità di stabilire relazioni armoniche all'interno e all'esterno delle organizzazioni partenariali) e alla capacità di rappresentare la propria organizzazione verso il mondo esterno⁸.

Anche in questo caso, la scelta dei temi e dei metodi di rafforzamento delle competenze andrebbero definite in stretta collaborazione fra AdG e organizzazioni partenariali.

⁷ Dalle attività di confronto effettuate nell'ambito del Laboratorio, sono emersi come particolarmente rilevanti (in ordine di importanza) questi temi: (1) Disposizioni generali sui fondi e sulle strategie europee per la coesione e sviluppo, (2) Documenti strategici nazionali (es. accordo di partenariato, politiche tematiche e settoriali, etc.), (3) Disposizioni in materia di gestione e attuazione dei Fondi, (4) Programmazione e quadro logico degli interventi, (5) Strategie territoriali, (6) Strumenti finanziari, (7) Gestione del Programma e gestione del ciclo di progetto, (8) Questioni orizzontali (es. sviluppo sostenibile, parità, ecc.), (9) Processi di valutazione del Programma, della priorità o della misura, (10) Impostazione del sistema di gestione e di controllo, (11) Indicatori di input, output, risultato e impatto dei Programmi, (12) Tempi, metodi, regole del percorso programmatico, (13) Governance macroeconomica europea (semestre europeo, PNR, country reports, etc.), (14) Processo europeo di riforma, (15) Disposizioni in materia di ammissibilità delle spese, (16) Elementi di valutazione dell'impatto ambientale, (17) Rappresentatività delle istanze presentate, modi per evitare l'autoreferenzialità, (18) Collaborazione istituzionale, aumento della consapevolezza, (19) Aiuti di Stato, (20) Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, (21) Elementi di valutazione economica e finanziaria dei progetti, (22) Elementi socio economici e socio ambientali, (23) Standard, procedure e metodologie di audit.

⁸ Il Laboratorio ha individuato come particolarmente rilevanti (in ordine di importanza) queste tipologie di competenze trasversali: (1) Lavoro di squadra, (2) Gestione strategica di obiettivi ed iniziative, (3) Gestione multilivello delle parti interessate, (4) Capacità di rappresentare la propria organizzazione verso il mondo esterno, (5) Orientamento ai risultati, (6) Capacità elaborativa, (7) Capacità di gestione dei conflitti, (8) Capacità di negoziazione, (9) Risoluzione di problemi e ricerca di soluzioni creative, (10) Capacità di utilizzo di fonti informative esterne, (11) Capacità di facilitazione e comunicazione, (12) Tecniche di negoziazione, (13) Metodo e vocabolario condiviso, (14) Condivisione ed utilizzo di fonti dati, (15) Partecipazione indotta non a chiamata, (16) Innovazione nella comunicazione che consideri il fattore tempo e gli strumenti informatici, (17) Competenze tecnologiche e metodologiche nella gestione di grandi gruppi.

6. Realizzare azioni di accompagnamento continuativo del partenariato

Alla luce delle lezioni dall'esperienza di alcune Regioni in materia di supporto ai processi partenariali, dovrebbe essere assicurata un'attività di accompagnamento continuativo del partenariato, anche attraverso una piccola assistenza tecnica dedicata, svolto seguendo le fasi del ciclo del programma (o della strategia territoriale). Ad esempio, l'accompagnamento potrebbe riguardare, in sintesi: (i) la predisposizione e l'aggiornamento di note informative al partenariato sulle iniziative delle (molteplici) strutture dell'Amministrazione regionale nel campo delle politiche di sviluppo e coesione; (ii) lo svolgimento di specifiche iniziative di empowerment: sessioni di informazione e formazione, focus groups, laboratori, supporto tecnico al partenariato; (iii) il sostegno alle attività partenariali lungo l'intero ciclo di vita del programma operativo (programmazione, attuazione, sorveglianza); (iv) la verifica e discussione delle buone pratiche.

7. Creare unità organizzative stabili e strutturate per l'azione partenariale

Il lavoro partenariale dovrebbe poter contare su unità organizzative stabili, come segreterie tecniche o centri di informazione e comunicazione, che forniscano in modo continuativo servizi (anche di project management) dedicati a facilitare la partecipazione dei partner alle politiche di coesione. In linea di massima, queste unità organizzative dovrebbero essere gestite dalle Amministrazioni titolari dei Programmi. Andrebbe anche garantita, laddove possibile, la costituzione di una figura interna dell'Amministrazione incaricata di organizzare e mantenere le relazioni con il partenariato.

Il lavoro partenariale dovrebbe altresì potere contare sulla disponibilità di tecnologie di informazione e comunicazione avanzate, nonché sull'accessibilità a tutte le banche dati rilevanti.

8. Rafforzare la capacità dei partner di produrre informazioni, analisi e posizioni a vantaggio dei propri associati e delle comunità di riferimento

Dovrebbe essere rafforzata la capacità delle organizzazioni partenariali di produrre in modo autonomo informazioni, analisi e posizioni a vantaggio dei propri associati e delle comunità di riferimento, in tema di fondi per lo sviluppo e la coesione. Questa capacità dovrebbe essere sostenuta attraverso azioni preparatorie (ad esempio studi organizzativi, competenze informative, etc.) nell'ambito dei programmi e andrebbe concretizzata attraverso strumenti come forum, seminari e webinar periodici; linee guida per la presentazione di progetti; studi ed analisi ad hoc; attivazione di strumenti interattivi sul web; attivazione di comunità professionali; relazioni ed articoli sull'andamento del Programma operativo o della Strategia territoriale; newsletter; elaborazione periodica di documenti di posizionamento.

Più in generale, dovrebbe altresì essere garantita una attività di diffusione e capitalizzazione di pratiche, conoscenze ed esperienze maturate nel corso dell'azione partenariale, ai diversi livelli.

9. Rafforzare la capacità dei partner di raccogliere e sintetizzare indicazioni da parte dei propri associati e delle comunità di riferimento

Andrebbe inoltre rafforzata la capacità dei partner di raccogliere e sintetizzare indicazioni da parte dei propri associati e delle comunità di riferimento, da rielaborare e presentare nelle sedi di confronto e nego-

ziato con le Autorità titolari dei programmi e delle strategie territoriali. Anche questa capacità potrebbe essere sostenuta attraverso azioni preparatorie (ad esempio analisi e survey, predisposizione di piattaforme informative, etc.).

10. Documentare il lavoro partenariale attraverso indicatori

L'intensità del lavoro partenariale dovrebbe essere documentata attraverso indicatori di realizzazione significativi, semplici e misurabili, che considerino ad esempio il numero (e/o la diffusione) di servizi ed output di informazione, comunicazione e diffusione; tavoli di lavoro tecnico; atti, bandi, posizioni e proposte prodotte; relazioni sull'avanzamento del programma e su altri aspetti; analisi e studi, ad esempio in tema di fabbisogni territoriali; note di valutazione e monitoraggio, etc. L'esigenza di definire un sistema appropriato di indicatori deriva anche dalla necessità di ricorrere, per il finanziamento delle azioni sulla capacità dei partner, alla modalità del finanziamento non collegato ai costi, ai sensi dell'Articolo 37 "Finanziamento non collegato ai costi dell'assistenza tecnica degli Stati membri" del Regolamento comune⁹.

11. Dare una matrice comune alle azioni di rafforzamento dei partner ai diversi livelli

Dalla bozza dell'Accordo di Partenariato, emerge che le attività di rafforzamento della capacità dei partner troveranno collocazione sia al livello dei programmi operativi regionali e nazionali sia nel nuovo programma operativo di capacità per la coesione. È opportuno che queste attività, pur ovviamente declinate in funzione delle situazioni e degli attori specifici, abbiano una matrice metodologica comune, a cui peraltro queste Linee Guida contribuiscono. Andrebbe altresì promossa, in forme da definire, la partecipazione dei partenariati al processo di revisione del CEEP prefigurato dal Considerando n. 89 del Regolamento Comune.

⁹ Secondo l'Art. 37, [...] "lo Stato membro può proporre di intraprendere ulteriori azioni di assistenza tecnica per rafforzare la capacità e l'efficienza delle autorità e degli organismi pubblici, dei beneficiari e dei partner pertinenti, necessarie per l'amministrazione e l'utilizzo efficaci dei fondi. Il sostegno destinato a tali azioni avviene sotto forma di finanziamento non collegato ai costi in conformità dell'articolo 95". Il finanziamento delle azioni sulla capacità dei partner è peraltro possibile anche a costi reali o applicando opzioni semplificate di costo, ai sensi dell'Articolo 36 "Assistenza tecnica degli Stati membri" del Regolamento comune.