



Dossier

La capacità istituzionale

Definizione

La capacità istituzionale si identifica nell'abilità delle istituzioni di definire obiettivi e di creare le condizioni per il loro conseguimento, al fine di innalzare la qualità della vita dei cittadini attraverso il miglioramento dei servizi offerti, delle opportunità per le imprese e della produttività.

La capacità istituzionale include le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni in termini di efficienza finanziaria, capacità di gestione, capacità di cooperazione istituzionale e di attivazione di un esteso partenariato economico e sociale.

La costruzione e il rafforzamento della capacità istituzionale (ing. Capacity building) identifica il processo teso a favorire lo sviluppo delle istituzioni in termini di capitale umano, partecipazione della società, rafforzamento dei sistemi di gestione e sviluppo organizzativo. Si tratta di un processo di miglioramento continuo, che necessita di tempi lunghi e che ha come obiettivo finale il superamento delle inefficienze delle pubbliche amministrazioni tradizionali e l'annullamento della distanza percepita dalla società

La Capacità istituzionale nella programmazione europea

La programmazione 2007-2013

Nel [Regolamento \(CE\) n. 1081/2006](#) relativo al Fondo sociale europeo viene riconosciuta come priorità la necessità di "rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale e, ove opportuno delle parti sociali e delle organizzazioni non governative in una prospettiva di riforme, miglioramento della regolamentazione e buona governance". In particolare il FSE si propone di sostenere la corretta elaborazione, il monitoraggio, la valutazione delle strategie e dei programmi e il potenziamento delle capacità nella loro attuazione.

Il [Quadro di Sostegno Nazionale \(QSN\) 2007-2013](#) riconosce alla modernizzazione della PA e allo sviluppo di capacità e competenze adeguate un'importanza strategica primaria nella politica unitaria di coesione di tutto il Paese e in particolar modo nelle regioni dell'obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). Per questo motivo, in continuità con gli interventi realizzati nel corso della programmazione 2000-2006, il QSN 2007-2013 dedica al rafforzamento della capacità istituzionale la Priorità 10 *Governance, capacità istituzionale e mercati concorrenziali ed efficaci*, attraverso la quale si intende raggiungere un adeguato livello di "innovazione tecnico amministrativa della PA nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale, negli assetti organizzativi, nelle attività di selezione e valutazione dei progetti" e l'adeguamento delle competenze necessarie alle pubbliche amministrazioni per una gestione efficace di processi negoziali e processi di programmazione, progettazione e attuazione complessi anche nell'ambito della costruzione di partenariati istituzionali.

La programmazione 2014-2020

La [proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale Europeo COM \(2011\) 607](#) che abroga il [Regolamento \(CE\) n. 1081/2006](#), dedica uno dei 4 obiettivi tematici in cui dovrebbe essere articolato il FSE al rafforzamento dell'efficacia dell'azione delle amministrazioni attraverso l'investimento nella capacità delle amministrazioni e dei servizi pubblici





nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance. L'obiettivo si attua, inoltre, attraverso il rafforzamento della capacità istituzionale delle parti interessate che operano nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche sociali.

L'investimento sarà limitato ai soli Stati Membri con regioni in ritardo di sviluppo o ammissibili ai contributi del Fondo di Coesione.

Nell'allegato IV alla [proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione](#), che abroga il Regolamento (CE) n. 1083/2006 vengono delineate per ogni obiettivo tematico le condizionalità tematiche ex ante da soddisfare prima dell'adozione dei programmi, con i relativi criteri di adempimento.

In particolare, per l'obiettivo tematico *Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrazione pubblica efficiente* viene individuata la priorità tematica ex ante Efficienza amministrativa degli Stati membri, cioè esistenza di una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, compresa una riforma dell'amministrazione pubblica.

Il criterio di adempimento della priorità tematica sarà, pertanto che sia stata elaborata o sia in corso di attuazione una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro che comprenda:

- Analisi e pianificazione strategica di azioni di riforma giuridica, organizzativa e/o procedurale;
- Sviluppo di sistemi di gestione della qualità
- Azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative
- Sviluppo e attuazione di strategie e politiche in materia di risorse umane riguardanti i piani di assunzione e i percorsi di carriera del personale, il rafforzamento delle competenze e delle risorse
- Sviluppo di competenze a tutti i livelli
- Sviluppo di procedure e strumenti per il controllo e la valutazione

Il [Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020](#), presentato dalla Commissione Europea nel mese di novembre 2012, ha individuato le sfide specifiche e le principali priorità di finanziamento in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere la crescita. Tra le quattro priorità di finanziamento complementari proposte in linea con le specifiche sfide-paese viene indicato proprio l'obiettivo di: Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione, attraverso le seguenti azioni:

- a) ridurre gli oneri amministrativi per le imprese;
- b) promuovere l'e-government e l'e-public procurement;
- c) garantire l'efficienza del sistema giudiziario;
- d) rafforzare la capacità degli organismi coinvolti nella gestione e attuazione dei programmi dei Fondi QSC, in particolare nelle aree meno sviluppate.

La priorità di finanziamento "Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della pubblica amministrazione" si declina nei seguenti obiettivi tematici:

- Accrescere la capacità istituzionale e assicurare l'efficienza della pubblica amministrazione
- Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC.

Nell'ambito dell'obiettivo tematico **Accrescere la capacità istituzionale e assicurare l'efficienza della pubblica amministrazione**, la priorità di finanziamento si traduce nella seguente priorità e





nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese da sostenere attraverso i Fondi QSC:

1. Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici al fine di assicurare riforme, migliore regolamentazione e buona *governance*
 - Aumentare il livello d'innovazione, efficienza, rapporto costi-efficienza della pubblica amministrazione e le sinergie tra autorità, anche attraverso la condivisione di dati; migliorare la qualità dei servizi pubblici;
 - Migliorare la trasparenza, l'integrità e la responsabilità nelle pubbliche amministrazioni, in particolare rispetto a politiche anticorruzione e all'uso di fondi pubblici (ove opportuno, anche in rapporto alla Relazione Anticorruzione dell'Unione Europea prevista nel 2013);
 - Migliorare la tempistica dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche alle imprese, e ridurre gli oneri amministrativi a valere sulle imprese;
 - Migliorare il controllo sul raggiungimento dei risultati attesi relativamente ai progetti finanziati;
 - Potenziare la capacità delle parti interessate nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche sociali per fornire il proprio contributo alla definizione e attuazione delle politiche;
 - Sviluppare l'efficienza e la qualità delle procedure della giustizia civile, promuovere la mediazione ed altri strumenti alternativi per la risoluzione di controversie; modernizzare l'organizzazione dei tribunali e migliorare la gestione delle risorse umane della magistratura, la trasparenza e gli strumenti connessi alle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione (TIC);
 - Migliorare la *performance* delle amministrazioni doganali per un commercio al di fuori dell'UE che sia rapido, sicuro ed efficiente.

Per ciò che attiene alla gestione dei progetti e dei programmi legati ai Fondi Strutturali, la separazione tra interventi di assistenza tecnica, che si fonda sulla mera attuazione dei Fondi Strutturali, e interventi di capacità istituzionale, che perseguono un obiettivo molto più ampio, deve essere chiara, al fine di assicurare che le risorse in termini di capacità istituzionali non siano "dirottate" e possano effettivamente promuovere migliorie nella *performance* complessiva della pubblica amministrazione.

Nell'ambito dell'obiettivo tematico **Potenziare l'accesso, l'uso e la qualità delle TIC** la priorità di finanziamento si traduce nella seguente priorità e nei seguenti obiettivi specifici, che riflettono le specifiche sfide-paese da sostenere attraverso i Fondi QSC:

1. Rafforzare le applicazioni delle TIC per l'*e-government*
 - Sviluppo della disponibilità dell'*e-government* e della digitalizzazione dei servizi pubblici al fine di accrescere la loro efficienza e trasparenza e di assicurare l'accesso a dati aperti in possesso delle pubbliche amministrazioni, per stimolare nuove applicazioni e nuovi servizi, incluso, i servizi di *e-health* e *e-care* (in coordinamento), e il supporto alle parti interessate al fine di ridurre i costi e gli errori medici.
 - Incremento della digitalizzazione dei sistemi della giustizia e delle forze dell'ordine per accrescerne l'efficienza e l'efficacia.
 - Sviluppo dell'interoperabilità e affidabilità di sistemi e strumenti informatici (Monit, SFC, etc.) impiegati nella gestione dei Fondi QSC, soprattutto per ciò che riguarda il flusso informativo tra le differenti autorità.

Nel percorso che porterà ciascuno stato membro all'adozione di un accordo di partenariato e dei programmi operativi da concordare con la commissione europea si inserisce il documento "[Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020](#)", elaborato dal ministro per la coesione territoriale d'intesa con i ministri del lavoro e delle politiche sociali e delle politiche





agricole, alimentari e forestali, responsabili per tre dei quattro fondi che alimentano la politica di coesione. si tratta di un documento di indirizzo che ha avviato il confronto pubblico per preparare l'accordo e i programmi, secondo la proposta di percorso trasmessa alla conferenza stato regioni nel giugno 2012. il documento ha proposto:

- 7 innovazioni di metodo;
- 3 opzioni strategiche relative a mezzogiorno, città, aree interne;
- ipotesi di metodo e operative in merito a ognuna delle 11 aree tematiche individuate per l'intera unione europea.

il metodo proposto riguarda il "come spendere" e suggerisce precise e forti innovazioni, sia di natura generale, sia relative a ogni singola tematica di intervento individuata a livello di unione europea. Le *sette innovazioni generali di metodo* proposte dal documento configurano un sistema di *valutazione pubblica aperta*: 1) risultati attesi nella programmazione operativa, gli obiettivi stabiliti dovranno essere definiti sotto forma di risultati attesi che si intende attuare in termini di qualità di vita delle persone e/o di opportunità delle imprese. 2) azioni. i programmi operativi faranno seguire alla indicazione dei risultati attesi quella delle azioni con cui conseguirli. 3) tempi previsti e sorvegliati. i programmi operativi dovranno associare a ogni azione i suoi tempi previsti di attuazione. 4) apertura. le precedenti tre innovazioni non sarebbero efficaci senza i requisiti di trasparenza e apertura delle informazioni che quelle innovazioni producono. 5) partenariato mobilitato. il principio europeo del partenariato non è una novità, ma a esso dovrà essere data vera attuazione, sia estendendolo alla fase discendente della programmazione (al disegno dei bandi in primo luogo), sia coinvolgendolo nella "valutazione pubblica aperta", oltre alle parti economiche e sociali. alcuni principi di riferimento si ritrovano nel "[Codice di condotta europea nel partenariato](#)", predisposto dalla commissione europea. 6) valutazione di impatto. la valutazione deve salire di rango nello strumentario delle decisioni politiche. 7) forte presidio nazionale. le esperienze maturate a livello centrale suggeriscono un rafforzamento del presidio nazionale e cioè prevedere il lancio da parte del governo di azioni di co-progettazione strategica territoriale in aree selezionate sulla base dei prototipi già avviati con il [Piano azione coesione](#).

alle sette innovazioni di metodo descritte nel documento corrispondono proposte relative al "come spendere" per ognuna delle undici aree tematiche individuate dall'unione europea. in riferimento all'area "rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente" il documento stabilisce: indirizzi, risultati attesi, azioni, partenariato.

- a) **indirizzi:** nonostante uno sforzo consistente condotto negli anni passati sia in termini di risorse che di interventi dedicati al miglioramento delle capacità istituzionali, amministrative e tecniche delle amministrazioni impegnate nell'attuazione dei programmi dei fondi strutturali, i ritardi e le inefficienze che occorre superare sono sotto questo profilo ancora rilevanti. i nuovi regolamenti rendono assai chiara la modalità con cui i programmi devono essere costruiti: risultati definiti con precisione e corroborati da indicatori e target espliciti; azioni per conseguirli chiare e circostanziate. ciò richiede un rafforzamento più generalizzato nella capacità teorica di programmare. la definizione compiuta e il rispetto della tempistica di realizzazione (e quindi della capacità delle azioni di conseguire i risultati) non sembra solo una questione di maggiore impegno operativo a parità di organizzazione, ma appare richiedere l'accrescimento del valore assegnato alle capacità organizzative ordinarie (risorse umane, strumenti, sistemi e processi che possano assicurare l'ordinato e tempestivo svolgersi delle attività programmate e quindi il conseguimento dei risultati attesi).
- b) **risultati attesi:** tempi rispettati: rispetto del cronoprogramma delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, delle previsioni di pagamento.- maggiore efficienza nell'impiego delle risorse con riferimento al contenimento dei costi amministrativi e alla riduzione e ottimizzazione dei tempi delle procedure per l'attivazione degli interventi (rispetto a benchmark per tipologia di procedimento e settore di intervento). - maggiore





disponibilità di nuovi progetti cantierabili (numerosità e dimensioni finanziarie di progetti cantierabili in assoluto e in percentuale rispetto alle risorse programmate) e riduzione dei tempi di completamento del ciclo del progetto fino all'affidamento. - interventi definiti negli effetti e nei gruppi di cittadini beneficiari: indicatori preparati e rilevati. - disponibilità di dati e di informazioni aggiornati e aperti sul totale degli interventi finanziati con risorse della politica di coesione territoriale e aumento del numero di cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni che accedono e utilizzano i dati. - riduzione della percentuale di risorse relative ad interventi per i quali sono rilevati fenomeni di illegalità. - incremento del livello di partecipazione misurata (attraverso specifiche rilevazioni quantitative e qualitative) dalle interrelazioni fra pubblica amministrazione e cittadini, imprese, utenti e beneficiari degli interventi delle politiche. - grado di estensione della partecipazione (misurato dal numero delle consultazioni e dei partecipanti, per categoria) al disegno e all'attuazione delle politiche e miglioramento della qualità e dell'efficacia della partecipazione (numero di decisioni prese sulla base di indicazioni emerse nel confronto partenariale).

c) **azioni:** vengono individuati i seguenti obiettivi:

- migliorare le capacità amministrative e tecniche delle amministrazioni, responsabilizzando e valorizzando le risorse tecniche delle amministrazioni in grado di attuare le politiche e gli interventi nel rispetto dei tempi di attuazione e dei cronoprogrammi di spesa.
- rafforzare l'azione amministrativa e tecnica selezionando e competenze interne di qualità per la programmazione, gestione, selezione delle operazioni, monitoraggio e controllo dei programmi operativi.
- rafforzare le capacità di progettazione delle amministrazioni pubbliche responsabili dell'attuazione di interventi nell'intero ciclo del progetto (analisi di fattibilità, progettazione preliminare, definitiva, esecutiva, procedure tecnico-amministrative per l'affidamento dei lavori) attraverso l'azione di "centrali di committenza" ai sensi del codice degli appalti pubblici e attraverso azioni specifiche di supporto diretto alla progettazione degli interventi e alla predisposizione dei bandi di gara e delle relative procedure (modello azioni di sistema dps).
- rafforzare ed estendere il ricorso alle stazioni uniche appaltanti.
- estendere la possibilità di verifica dei risultati attesi dall'attuazione delle politiche, esplicitandoli e misurandoli in termini di target e indicatori (qualitativi e/o quantitativi) significativi e comprensibili, in modo da consentirne la piena rendicontabilità ai cittadini e a tutti i portatori di interesse.
- diffondere, riutilizzare e migliorare progressivamente la qualità di dati e informazioni su tutti interventi delle politiche di coesione territoriale (opencoesione) per cittadini, amministrazioni, imprese e ricercatori in formato riutilizzabile per qualsiasi finalità pubblica o privata.
- semplificare e rendere totalmente trasparente il processo decisionale pubblico, e gli atti amministrativi, le procedure di programmazione e attuazione, i provvedimenti di affidamento di lavori, anche attraverso meccanismi premiali volti a favorire l'adozione di procedure trasparenti, basate su criteri verificabili e aperte alla partecipazione e al giudizio dei cittadini e delle parti economiche e sociali.
- introdurre strumenti di mappatura e analisi (per settori, procedimenti, procedure) del rischio potenziale di illegalità e interventi conseguenti sul piano della maggiore trasparenza e comunicazione atti a consentire il controllo sociale e la prevenzione.
- rendere più efficace la partecipazione delle parti al miglioramento della programmazione e dell'attuazione delle politiche.
- applicare le indicazioni del codice di condotta europeo sul partenariato intensificando e migliorando la qualità e il grado di incisività della consultazione con le parti economiche e sociali, con la società civile, i cittadini e tutti i portatori di interesse attraverso l'estensione





delle forme di partecipazione e l'adozione di procedure volte alla utilizzazione degli esiti del confronto partenariale per il miglioramento delle decisioni e delle scelte pubbliche.

- diffondere concorsi internazionali di idee come strumento attraverso il quale far emergere, in modo trasparente ed aperto alla massima partecipazione delle migliori forze che operano sul territorio, le suggestioni, gli indirizzi, le proposte e, alla fine, anche i progetti in grado di dare forza e concretezza all'attuazione delle strategie locali di sviluppo.

- migliorare il numero e la qualità delle valutazioni, estendendo la conoscenza e l'utilizzazione di approcci e metodi appropriati, in particolare per la valutazione degli effetti e dell'impatto degli interventi finanziati dalle politiche, e rafforzando le capacità e le competenze delle strutture tecniche delle amministrazioni per la realizzazione diretta di valutazioni e per l'affidamento di valutazioni e ricerche valutative.

- d) **partenariato**: deve essere composto da beneficiari (stakeholders), amministratori pubblici, funzionari pubblici, cittadini e imprese, centri di competenza: uval, uver, civit, dipartimento funzione pubblica, formez, invitalia, anci, istat.

La [relazione strategica della Commissione europea sulla politica di coesione](#) pubblicato ad aprile 2013 evidenzia in riferimento alla capacità istituzionale come, nonostante nel 2006 le Linee Guida Strategiche comunitarie indicassero la buona governance e la capacità istituzionale come le questioni chiave cui concentrare l'azione, il volume degli investimenti sia risultato basso.

In Italia ogni Programma Operativo Convergenza ha individuato un'amministrazione apposita per la capacità istituzionale: il Programma Governance e azioni di sistema che ha dimostrato un buon livello di implementazione (al 31.12.2012 impegni finanziari a circa il 91% e pagamenti sopra il 41%).

L'avanzamento finanziario degli altri Programmi è stato abbastanza lento: 119 progetti sono stati cofinanziati. Buona parte di quelli relativi al Programma Operativo Governance e azioni di sistema si sono concentrati su azioni di sistema. Una serie di progetti indirizzano il sistema giudiziario a diventare più efficiente con risultati promettenti.

L'Accordo di partenariato è lo strumento previsto dalla [proposta di Regolamento della Commissione Europea recante disposizioni comuni sui Fondi comunitari](#) che individua, a livello di Stato membro, tra gli altri elementi, i fabbisogni di sviluppo, i risultati che ci si attende di conseguire in relazione agli interventi programmati, gli obiettivi tematici su cui lo Stato membro decide di concentrare le risorse, nonché la lista dei programmi operativi e la relativa allocazione finanziaria per ciascuno dei Fondi del Quadro Strategico Comune. La struttura dell'Accordo di partenariato è stata definita dalla Commissione europea nel documento "[Linee guida sui contenuti dell'Accordo di partenariato](#)", sul quale la stessa Commissione ha organizzato incontri di discussione con gli Stati membri. Il lavoro di preparazione dell'Accordo di partenariato per l'Italia al momento è in corso d'opera. Nella sua [attuale versione](#) l'obiettivo tematico relativo alla capacità istituzionale, oltre al più specifico tema della capacità di programmazione e gestione dei Fondi comunitari, sulla quale una prima riflessione è contenuta nel documento "Metodi e obiettivi", ha natura trasversale rispetto agli altri obiettivi tematici ed è stato affrontato rispetto ad ognuno di essi, ritrovando la sua caratterizzazione nelle scelte di merito deliberate in relazione a tali obiettivi. In particolare viene trattato nell'obiettivo tematico 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà (promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà) in termini di rafforzamento della capacità di programmazione, monitoraggio e valutazione delle prestazioni sociali, anche mediante la funzionalità del sistema informativo dei servizi sociali.





Bibliografia

[Regolamento \(CE\) n. 1081/2006](#)

[Quadro di Sostegno Nazionale \(QSN\) 2007-2013](#)

[Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale Europeo COM \(2011\) 607](#)

[Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione](#)

[Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020](#)

[Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020](#)

[Codice di condotta europea nel partenariato](#)

[Piano azione coesione](#)

[Relazione strategica della Commissione europea sulla politica di coesione](#)

[Linee guida sui contenuti dell'Accordo di partenariato](#)

[Accordo di partenariato – versioni in corso d'opera di alcune sezioni \(9 aprile 2013\)](#)

