

Parere del Comitato europeo delle regioni — Migliorare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali per rafforzare gli investimenti e le riforme strutturali nel periodo 2021-2027

(2020/C 79/05)

Relatrice: Manuela BORA (IT/PSE), consigliera regionale e assessora della regione Marche

PARERE

IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Garantire una capacità amministrativa adeguata per le città e le regioni dell'UE: la sfida

1. sottolinea che la capacità amministrativa costituisce un elemento essenziale per la riuscita attuazione delle riforme e degli investimenti necessari al conseguimento degli obiettivi strategici a lungo termine dell'Unione. Una volta giunta a termine la strategia Europa 2020, questi obiettivi a lungo termine dovrebbero essere inquadrati nella realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile, che dovrebbero avere la preminenza anche sui regimi di governance economica riguardanti la capacità amministrativa, come il processo del semestre europeo. Sottolinea inoltre la considerevole importanza di rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali per quanto riguarda le sfide ambientali e climatiche da affrontare nell'attuazione del nuovo Green Deal;
2. osserva che gli enti locali e regionali sono attori di rilievo nella ripartizione dei poteri all'interno degli Stati membri, e che su essi ricade la responsabilità di più della metà degli investimenti pubblici nell'Unione europea, senza dimenticare il loro notevole effetto moltiplicatore sugli investimenti privati; sottolinea che una migliore capacità amministrativa degli enti locali e regionali favorirebbe un'attuazione più efficace delle politiche pubbliche basate sul territorio, che sono indispensabili affinché i cittadini nutrano fiducia nelle istituzioni locali, regionali, nazionali e dell'Unione;
3. sottolinea che, da gennaio 2017, almeno 38 pareri e risoluzioni del CdR hanno trattato la necessità di rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali e regionali in numerosi settori, quali la politica di coesione, il FEIS/programma InvestEU e il programma per il mercato unico ⁽¹⁾; richiama inoltre l'attenzione sulla propria risoluzione del 9 ottobre 2019 dal titolo *Il semestre europeo 2019 e la prospettiva dell'analisi annuale della crescita 2020* ⁽²⁾;
4. sottolinea che il 12 % di tutte le sottoraccomandazioni incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2019 riguarda sfide inerenti alla capacità amministrativa degli enti locali e regionali ⁽³⁾ in 17 Stati membri;
5. ritiene che il miglioramento della capacità amministrativa costituisca una sfida sistemica, che interessa: a) le risorse umane (ambito in cui le criticità includono la carenza di personale, difficoltà nel reperire candidati per posizioni altamente qualificate, insufficienti competenze tecniche del personale interno, insufficiente remunerazione del merito, salari inferiori rispetto al settore privato, il fabbisogno di formazione dei funzionari pubblici per quanto riguarda le competenze digitali, la capacità di svolgere mansioni tecniche e altamente qualificate, e la conoscenza del funzionamento e delle opportunità di finanziamento dell'Unione europea), b) i sistemi e le procedure, e c) le attività di rete con gli attori esterni;

⁽¹⁾ Nonché molti altri, tra cui gli OSS, il programma di azione per l'ambiente, i piccoli comuni intelligenti, le strategie macroregionali, il FEG, Erasmus+, Europa digitale (con i suoi *hub* digitali), le strategie di specializzazione intelligente, la condivisione degli sforzi e il regolamento LULUCF, il Fondo Asilo e migrazione, l'intelligenza artificiale per l'Europa, l'economia blu e la piena attuazione a livello nazionale dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici.

⁽²⁾ <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2019-03856-00-00-RES-TRA-IT.docx>

⁽³⁾ *CoR's Territorial analysis of the country-specific recommendations* (Analisi territoriale del CdR delle raccomandazioni specifiche per paese), <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx#>.

6. constata che, in linea con il principio di sussidiarietà, la responsabilità della qualità della pubblica amministrazione va ricercata all'interno degli Stati membri e comporta diversi livelli di governance. L'Unione può tuttavia svolgere un ruolo complementare ravvicinando le norme attraverso processi legislativi o di coordinamento, come il semestre europeo, rendendo possibile lo scambio di buone pratiche e sostenendo l'efficienza e l'innovazione nella pubblica amministrazione, oltre che lo sviluppo delle capacità amministrative a tutti i livelli di governo. L'articolo 14 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea potrebbe costituire una base giuridica pertinente per la qualità della pubblica amministrazione in rapporto ai servizi di interesse economico generale;

Valutazione dell'attuale QFP

7. sottolinea che, nel quadro dell'attuale QFP, l'Unione europea ha sostenuto lo sviluppo delle capacità degli enti locali e regionali attraverso la politica di coesione, il programma di sostegno alle riforme strutturali e diversi altri strumenti e programmi ⁽⁴⁾, compresi quelli gestiti dalla BEI per il sostegno agli investimenti a favore degli enti locali e regionali ⁽⁵⁾;

8. lamenta la mancanza di informazioni trasparenti sull'importo complessivo e l'utilizzo effettivo delle risorse dell'Unione disponibili per lo sviluppo delle capacità degli enti locali e regionali e sul loro impatto generale ⁽⁶⁾, e chiede alla Commissione di fornire quanto prima tali informazioni. Propone inoltre che la relazione annuale di monitoraggio del programma di sostegno alle riforme strutturali includa in via permanente una sezione dedicata al coinvolgimento degli enti locali e regionali in qualità di beneficiari del programma;

9. osserva che, secondo le informazioni a disposizione, le risorse dell'Unione disponibili per lo sviluppo delle capacità degli enti locali e regionali nel quadro dell'attuale QFP sono state utilizzate in misura insufficiente, tenuto conto del ruolo degli enti locali e regionali nell'attuale ripartizione dei poteri e del numero di raccomandazioni specifiche per paese relative agli enti locali e regionali ⁽⁷⁾. Per quanto riguarda i due programmi di cui gli enti locali e regionali potrebbero essere anche beneficiari diretti, le informazioni disponibili mostrano che: a) gli enti locali e regionali hanno ottenuto il 15 % dei finanziamenti per lo sviluppo delle capacità disponibili a titolo dell'obiettivo tematico 11 dei fondi SIE (OT11); e che b) l'assistenza tecnica a titolo dei fondi SIE su iniziativa degli Stati membri, che potrebbe sostenere anche lo sviluppo delle capacità connesso all'utilizzo dei fondi stessi, non è stata utilizzata in modo significativo dagli enti locali e regionali;

10. sarebbe opportuno inserire nella normativa sui fondi europei delle disposizioni ulteriori che permettano di promuovere in misura anche maggiore, e al di là dei progetti integrati, la possibilità di combinare fondi europei di tipo diverso per lo stesso progetto;

11. sottolinea che le informazioni disponibili relative al coinvolgimento degli enti locali e regionali nel programma di sostegno alle riforme strutturali sono insufficienti. Secondo stime non ufficiali, solo il 6 % circa dei progetti ricevuti nell'ambito di detto programma di sostegno ha riguardato gli enti locali e regionali, una percentuale estremamente bassa se si considera che il 55 % di tutte le raccomandazioni specifiche per paese riguarda, direttamente o indirettamente, gli enti locali e regionali; deplora pertanto che gli enti locali e regionali possano accedere al programma di sostegno alle riforme strutturali solo attraverso i rispettivi governi nazionali;

12. ritiene che tra gli ostacoli che impediscono agli enti locali e regionali di utilizzare il sostegno dell'Unione per lo sviluppo delle capacità possano esservi la mancata conoscenza delle opportunità esistenti, l'assenza delle competenze necessarie per presentare le richieste di sostegno, le difficoltà legate al cofinanziamento, gli oneri amministrativi eccessivi e l'assenza di sostegno da parte dei governi nazionali;

13. rileva che i divari esistenti tra uno Stato membro e l'altro in termini di qualità della pubblica amministrazione sembrano diventare sempre meno netti ⁽⁸⁾; osserva che la politica di coesione dell'Unione ha contribuito a tale sviluppo, specialmente negli Stati membri in cui i fondi rappresentano metà o più della metà degli investimenti pubblici totali; sottolinea che l'assistenza tecnica erogata su iniziativa della Commissione ha rappresentato quasi la metà delle risorse che quest'ultima ha destinato per migliorare lo sviluppo delle capacità a tutti i livelli nella gestione dei fondi SIE ⁽⁹⁾;

⁽⁴⁾ Cfr. lo studio commissionato dal CdR dal titolo *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance* (Capacità amministrativa degli enti locali e regionali: opportunità e sfide per le riforme strutturali e per una governance economica europea più efficace), <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/AdminCapacity/AdminCapacity.pdf>, nonché lo studio del Parlamento europeo dal titolo *Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it* (La riforma del settore pubblico: come viene utilizzato il bilancio dell'UE per incoraggiarla), [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU\(2016\)572696_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU(2016)572696_EN.pdf)

⁽⁵⁾ <https://eiah.eib.org/index>

⁽⁶⁾ Cfr. lo studio commissionato dal CdR dal titolo *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance* (Capacità amministrativa degli enti locali e regionali: opportunità e sfide per le riforme strutturali e per una governance economica europea più efficace), <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Administrative-capacity/AdminCapacity.pdf>

⁽⁷⁾ Cfr. i documenti citati nella nota a piè di pagina n. 11.

⁽⁸⁾ Dalla rassegna che il Servizio Ricerca del Parlamento europeo ha recentemente condotto sulla base dei risultati per il 2017 dell'Indice europeo della qualità di governo, emerge che le regioni dell'Europa orientale hanno registrato notevoli miglioramenti rispetto agli anni precedenti, mentre alcune regioni dell'Europa meridionale hanno mostrato segni di peggioramento ([http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)628244](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)628244)).

⁽⁹⁾ Queste iniziative sono illustrate in una specifica sezione delle pagine web della Commissione dedicate alla politica di coesione: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/how/improving-investment/

14. sottolinea che la qualità delle istituzioni pubbliche può variare anche *all'interno* di un paese, come dimostrato dal progetto «Doing Business» della Banca mondiale; condivide altresì la posizione del Parlamento europeo secondo cui «soprattutto per le regioni in ritardo di sviluppo» vi è «difficoltà nell'accesso ai finanziamenti [per le riforme del settore pubblico] o nel loro utilizzo, soprattutto a causa di problematiche burocratiche, problemi di capacità amministrativa o irregolarità» e, come il Parlamento europeo, auspica che «vengano promosse all'interno degli Stati membri riforme che rendano più concreta l'applicazione del principio di una buona amministrazione e favoriscano la rapidità dei procedimenti giudiziari» ⁽¹⁰⁾;

15. sottolinea che il problema di un'insufficiente capacità amministrativa è talvolta acuito da procedure che impongono oneri amministrativi eccessivi; in quest'ottica, manifesta preoccupazione per le proposte dell'Unione concernenti la carta elettronica europea dei servizi, la procedura di notifica e il test della proporzionalità incluse nel pacchetto Servizi, nonché per gli ulteriori oneri amministrativi che scaturiscono dalla legislazione nazionale e dell'Unione in materia di appalti pubblici;

Proposte di azione nell'ambito del prossimo QFP

16. ribadisce la necessità che finanziamenti adeguati (ossia in una misura non inferiore a quelli disponibili per il periodo 2014-2020) per lo sviluppo delle capacità rimangano direttamente accessibili agli enti locali e regionali attraverso gli strumenti strategici in regime di gestione concorrente; suggerisce pertanto che l'articolo 32 della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni per il periodo 2021-2027, o l'articolo 2 della proposta di regolamento relativo al FESR e al Fondo di coesione, prevedano azioni in tutti i programmi operativi volti a sviluppare le capacità degli enti pubblici e dei portatori di interessi a tutti i livelli e non solo per quanto riguarda la gestione dei fondi SIE;

17. rimanda ai suoi pareri in materia, ossia a quello sulla proposta di regolamento sulle disposizioni comuni 2021-2027 ⁽¹¹⁾ — secondo cui la percentuale forfettaria per l'assistenza tecnica nel FESR e nel Fondo di coesione (articolo 31) dovrebbe essere innalzata al 5 % — e al suo parere sul prossimo FESR/Fondo di coesione ⁽¹²⁾ (in cui propone ulteriori finanziamenti per lo sviluppo delle capacità anche alla luce della necessità di dare una dimensione locale agli OSS) oltre che al parere sul FSE+ ⁽¹³⁾, che raccomanda di prorogare l'obiettivo tematico 11 per il periodo successivo al 2020;

18. sottolinea l'importanza di divulgare conoscenze e buone pratiche, come i piani di rafforzamento amministrativo dell'Italia ⁽¹⁴⁾, il Patto dei sindaci per il clima e l'energia e i progetti di cooperazione interregionale Interreg Europe; plaude alle iniziative TAIEX-REGIO PEER 2 PEER della Commissione, ai patti d'integrità e all'iniziativa pilota, in collaborazione con l'OCSE, in cui si chiedono tabelle di marcia per concentrare nella fase iniziale lo sviluppo della capacità amministrativa per il periodo successivo al 2020;

19. la sua proposta di istituire un Erasmus per i rappresentanti eletti a livello locale e regionale ⁽¹⁵⁾ potrebbe essere utile per migliorare la capacità amministrativa;

20. occorre favorire la temporanea presenza di impiegati pubblici degli enti locali e regionali degli Stati membri presso le amministrazioni di varie istituzioni, organismi e agenzie europee, nel quadro dei programmi rivolti ad esperti nazionali (anche distaccati) per il loro sviluppo professionale, compreso il programma Erasmus per la pubblica amministrazione;

21. sottolinea che il cofinanziamento nazionale e regionale dei programmi di sviluppo delle capacità dovrebbe essere escluso dal computo dei massimali di disavanzo previsti dal Patto di stabilità e crescita;

22. poiché le pubbliche amministrazioni a livello locale e regionale sono tenute a perseguire la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei loro territori, è importante che il CdR appoggi l'obiettivo 17 (Partnership per gli obiettivi). In un mondo sempre più interconnesso, è indispensabile migliorare l'accesso degli enti locali e regionali alla tecnologia e alla conoscenza, nell'ottica dello scambio di idee e della promozione dell'innovazione pubblica;

Per una governance migliore e la semplificazione

23. ritiene che l'obiettivo a lungo termine dell'Unione debba essere quello di un miglioramento sostenibile della capacità istituzionale e amministrativa degli enti locali e regionali; sottolinea che ciò richiede una pianificazione a lungo termine e che, al tempo stesso, vi è il rischio di soluzioni di compromesso in rapporto alle richieste di assistenza tecnica a breve termine degli Stati membri;

⁽¹⁰⁾ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_IT.pdf

⁽¹¹⁾ Adottato il 05.12.2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570006553904&uri=CELEX:52018AR3593>).

⁽¹²⁾ Adottato il 05.12.2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570006782036&uri=CELEX:52018AR3594>).

⁽¹³⁾ Adottato il 05.12.2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570006887137&uri=CELEX:52018AR3597>).

⁽¹⁴⁾ <http://www.pra.gov.it/cosa-sono/>

⁽¹⁵⁾ Adottato il 31.01.2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570007391058&uri=CELEX:52017IR1298>).

24. ribadisce che il Patto dei sindaci è uno strumento fondamentale per sostenere gli enti locali e regionali nella transizione verso la neutralità climatica. Sottolinea tuttavia che la mancanza di capacità amministrativa è stata segnalata come uno dei principali ostacoli a un'attuazione più efficace del Patto, in particolare rispetto alla capacità degli enti locali e regionali di beneficiare di condizioni di finanziamento favorevoli per i progetti di ristrutturazione a fini di efficienza energetica;

25. sottolinea la necessità di garantire il coordinamento e le sinergie tra gli attuali strumenti di sviluppo delle capacità finanziati dall'Unione, nonché di assicurare un monitoraggio e una valutazione trasparente e tempestivi di tali strumenti; in tal senso, reitera la sua raccomandazione ⁽¹⁶⁾ alla Commissione affinché pubblici un corpus unico di orientamenti sullo sviluppo di capacità che sia applicabile a tutti i pertinenti programmi dell'Unione;

26. si rammarica che gli sforzi compiuti nel senso di una maggiore semplificazione amministrativa nella gestione dei fondi non abbiano conseguito i risultati attesi. Questa situazione rappresenta un ostacolo molto rilevante che compromette le capacità degli organismi intermedi e, soprattutto, dei beneficiari degli aiuti. In studi recenti si stima infatti che i costi amministrativi ammontino al 3 % dei costi medi del programma per il FESR e al 2,2 % per il Fondo di coesione;

27. sottolinea che l'analisi annuale della crescita, le relazioni per paese e i programmi nazionali di riforma dovrebbero includere capitoli sullo sviluppo delle capacità *a tutti i livelli di governo*. Una valutazione delle esigenze e delle relative politiche di sviluppo delle capacità a tutti i livelli di governo trasformerebbe i programmi nazionali di riforma in uno strumento di coordinamento strategico; appoggia la proposta del Parlamento europeo relativa alla reintroduzione di un capitolo dedicato alla pubblica amministrazione e alla governance nell'analisi annuale della crescita ⁽¹⁷⁾;

28. ritiene che un coinvolgimento strutturato e diretto degli enti locali e regionali, o delle rispettive organizzazioni nazionali, nel semestre europeo, sulla base del partenariato e della governance multilivello, consentirebbe a tali enti di contribuire alla valutazione delle esigenze in termini di sviluppo delle capacità e alla definizione di obiettivi e politiche a lungo termine, rafforzandone il senso di titolarità e incoraggiando l'azione. Gli enti locali e regionali, o le rispettive organizzazioni nazionali, dovrebbero essere coinvolti come partner a pieno titolo nel semestre europeo attraverso un codice di condotta europeo giuridicamente vincolante ⁽¹⁸⁾, tanto più ora che il semestre fornisce orientamenti per la programmazione della politica di coesione ⁽¹⁹⁾ mediante l'allegato D delle relazioni per paese. Ciò permetterebbe agli enti locali e regionali di contribuire, nel quadro del ciclo del semestre, ad adattare con successo le politiche dell'Unione alle effettive disparità e alle sfide specifiche a livello territoriale;

29. alla luce delle proposte di semplificazione della Commissione europea per il periodo 2021-2027 e per un'attuazione della politica di coesione basata sulla combinazione di diverse fonti di finanziamento dell'Unione, è essenziale adottare un approccio integrato che preveda la pianificazione congiunta, contribuendo in tal modo a utilizzare strumenti diversi, come gli investimenti territoriali integrati (ITI) e lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD), che comportano il coinvolgimento degli enti locali e regionali nel processo decisionale e nel processo di attuazione;

30. condivide il timore del Parlamento europeo, secondo cui «la Commissione non dispone di un quadro di valutazione standardizzato e condiviso per la pubblica amministrazione né di un metodo di raccolta sistematica dei dati», e chiede alla Commissione di mettere a punto degli strumenti a questo proposito;

31. raccomanda che il nuovo programma di sostegno alle riforme possa essere direttamente accessibile agli enti locali e regionali e che sia maggiormente incentrato sul miglioramento della qualità della pubblica amministrazione e sul sostegno allo sviluppo delle capacità a tutti i livelli di governo; rimanda alle sue raccomandazioni secondo cui la governance del programma di sostegno alle riforme dovrebbe basarsi sul partenariato e sulla governance multilivello ⁽²⁰⁾; chiede di destinare una quota della dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme ai progetti richiesti dagli enti locali e regionali; raccomanda, fintanto che gli Stati membri avranno accesso al servizio di assistenza per le riforme strutturali unicamente attraverso i punti di contatto a livello nazionale, di incoraggiare e monitorare continuamente le domande presentate dagli enti locali e regionali;

⁽¹⁶⁾ Parere sul tema *Programma di sostegno alle riforme strutturali per il periodo 2017-2020*, adottato il 07.04.2016 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570008172666&uri=CELEX:52016AR1214>).

⁽¹⁷⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sulla valutazione delle modalità di utilizzo del bilancio dell'Unione europea per la riforma del settore pubblico, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_IT.html

⁽¹⁸⁾ Parere sul tema *Migliorare la governance del semestre europeo: un codice di condotta per il coinvolgimento degli enti locali e regionali*, adottato l'11.05.2017 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570008689814&uri=CELEX:52016IR5386>).

⁽¹⁹⁾ Parere sul tema *Il semestre europeo e la politica di coesione: coordinare le riforme strutturali con gli investimenti a lungo termine*, adottato il 10.04.2019 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570008833965&uri=CELEX:52018IR5504>).

⁽²⁰⁾ Parere sul tema *Il programma di sostegno alle riforme e la Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*, adottato il 05.12.2018 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1570009394966&uri=CELEX:52018AR3764>).

32. sottolinea l'importanza della digitalizzazione e dell'e-governance, compresi gli *hub* regionali digitali e le piattaforme di dati aperti, e condivide la posizione del Parlamento europeo secondo cui è necessario «promuovere, all'interno delle pubbliche amministrazioni, processi innovativi che favoriscano una migliore connettività e digitalizzazione, nonché servizi digitali di qualità» ⁽²¹⁾.

Bruxelles, 4 dicembre 2019

Il presidente
del Comitato europeo delle regioni
Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽²¹⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 15 gennaio 2019 sulla valutazione delle modalità di utilizzo del bilancio dell'Unione europea per la riforma del settore pubblico, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_IT.html.