

# Patto di Integrità

MADONIE RESILIENTI  
LABORATORIO DI FUTURO



Report di monitoraggio  
Fase precedente alla gara d'appalto

**EXECUTIVE SUMMARY** ITA / ENG

1

10 SETTEMBRE 2017

Funded by the



Questo documento rappresenta una sintesi del report di monitoraggio riguardante la fase antecedente alle procedure di appalto del progetto SNAI "Madonie resilienti: laboratorio di futuro" oggetto di sperimentazione del patto di integrità.

Amapola, in qualità di soggetto indipendente di monitoraggio, ha impostato il documento allo scopo di raccontare che cosa è successo in questa fase, che è durata circa 4 anni, attraverso un'analisi della complessità del progetto che nel suo insieme conta 23 interventi e altrettante procedure di evidenza pubblica per realizzarli. Al termine dell'analisi Amapola ha potuto così individuare su quali procedure sperimentare il patto d'integrità.

Ogni singola procedura di appalto è preceduta da una fase pre-gara - caratterizzata principalmente dall'analisi dei bisogni di un territorio relativamente a determinati beni, servizi o opere - in cui si determina la decisione di bandire una gara di appalto per un determinato intervento. Nel caso specifico, trattandosi di un unico progetto che contiene al suo interno più interventi, la fase antecedente alla gara di appalto è da considerarsi comune a tutti gli interventi. Pertanto Amapola ha redatto un unico report di pre-bidding, che fornisce informazioni su tutto il processo che ha caratterizzato il progetto Madonie Resilienti.

I report successivi saranno invece specifici per ciascuna gara di appalto oggetto di monitoraggio.

Questa fase, nel caso specifico, si è sviluppata su due sentieri concomitanti:

- **La nascita dell'Unione Comuni Madonie (da aprile 2015 a maggio 2017).** Partendo da precedenti esperienze consorziali (città Rete Madonie-Termini e altre unioni di comuni) e a seguito di una riflessione allargata a tutti i comuni dell'area sulla necessità di rafforzarsi a livello istituzionale per potersi dare obiettivi di sviluppo strategici e di lungo periodo, a marzo 2017 16 comuni hanno sottoscritto l'atto costitutivo dell'Unione Madonie e altri 5 comuni hanno aderito attraverso una convenzione. L'Unione si è inoltre costituita come Centrale Unica di Committenza (CUC) e gestirà, come stazione appaltante, tutte le procedure legate al progetto Madonie resilienti;
- **Il processo di costruzione della Strategia d'Area (dal 2014 a febbraio 2017).** Per la candidatura delle Madonie a diventare Area Interna prototipale per la sperimentazione della SNAI, sono stati coinvolti più di 300 attori, 42 esperti che hanno preso parte a 9 gruppi di lavoro tematici per un totale di 65 incontri che hanno costituito la base metodologica e tecnica per la stesura del documento di Strategia d'Area e delle relative schede di intervento, approvati definitivamente nel febbraio 2017.

Amapola, attraverso la revisione dei documenti e incontrando gli attori coinvolti, ha quindi analizzato:

- il processo di aggregazione dei comuni e la formazione della centrale unica di committenza;
- il coinvolgimento degli attori locali in un'ottica di accountability e la rispondenza degli interventi proposti ai bisogni del territorio;
- tutte le schede di intervento al fine di individuare le procedure più adatte alla sperimentazione del patto di integrità.

I risultati di tale analisi mostrano che il processo aggregativo realizzato nelle Madonie rappresenta un primo e significativo esito del percorso di ascolto e di analisi dei bisogni del territorio finalizzato all'attuazione della strategia di sviluppo locale elaborata nell'ambito della SNAI. Sebbene la strada verso l'unione sia stata obbligata dai requisiti della SNAI, dalla nuova normativa sugli enti locali, nonché dagli orientamenti della programmazione europea 2014-2020, la riflessione allargata portata avanti negli anni ha rappresentato un fattore centrale per promuovere una visione di lungo periodo che guardi all'integrazione territoriale come via per lo sviluppo locale.

I 23 interventi che compongono "Madonie resilienti" sono suddivisi in 8 assi di intervento e hanno natura diversa per oggetto, importo e tipologia di appalto (beni, servizi, opere pubbliche). Amapola, alla luce di tut-

ta l'analisi e per poter applicare al meglio il patto in tutte le sue parti ha selezionato 5 procedure in 3 ambiti di intervento sulla base di 6 elementi:

1. stazione appaltante corrispondente all'Unione dei Comuni;
2. importo dell'intervento superiore a 200.000€;
3. potenziale impatto dell'intervento sui cittadini;
4. tipo di procedura di appalto;
5. potenziale coinvolgimento dei cittadini;
6. adeguatezza dei tempi dell'appalto rispetto a quelli del progetto.

Le procedure selezionate sono:

**Energia** Due procedure di efficientamento energetico riguardanti rispettivamente un ospedale ed edifici/illuminazione pubblica; una procedura per la costruzione di un impianto di trattamento delle biomasse per produrre energia rinnovabile.

**Scuola** Fornitura di attrezzature digitali alla rete scolastica

**Welfare** Beni e servizi per migliorare il benessere e la capacità di cura delle persone anziane.

Sono stati elaborati alcuni indicatori sulle dimensioni di: partecipazione degli stakeholders; la governance degli appalti e la trasparenza, che offrono un quadro sintetico delle caratteristiche di questa fase relativamente a tali dimensioni.

This document summarizes the monitoring report on the pre-bidding phase within the scope of the “Resilient Madonie: Laboratory for the Future” Development Strategy monitored by the Integrity Pact.

Amapola, acting as Independent Monitor, has drafted this document to describe what happened during this stage that covered a 4-year period. The report has paid particular attention to the complexity of the whole project which comprises 23 interventions and as many public tenders. At the end of this analysis, Amapola selected the public tender procedures to monitor with the Integrity Pact.

Each tender procedure is preceded by a pre-bidding stage - primarily based on an assessment of the local needs for specific kind of goods, works, and services - during which the decision on the opportunity to tender for a specific intervention shall be determined. In our context, because there is one framework project comprising many interventions, the pre-bidding phase is unique and common to all the foreseen interventions. For this reason, Amapola has drafted one pre-bidding report relating to the entire process underlying the Development Strategy in the area of the Madonie.

In contrast to this, there will be individual monitoring reports relating to each specific tender procedure monitored.

The pre-bidding stage has developed along two main trajectories, which run in parallel:

- **The formal establishment of the Union of the Municipalities of the Madonie, from now on referred as the “Union of the Madonie” (April 2015 - May 2017).** Based on the positive past experiences of associational forms among neighbouring municipalities existing in the area (such as the territorial coalition “Città a Rete” which had functions of planning and coordination local development programmes funded by European Structural Funds or previous Unions of Local Municipalities to provide common services or public functions), the Municipalities of the Madonie agreed upon a “common vision” and a strengthening of their political and institutional organization/structure with the aim to achieve strategic and long-term objectives. In March 2017, 16 Municipalities adopted the statute of the Union of the Madonie and another five Municipalities signed a convention to regulate their relations with the Union. As a result, specific powers and functions have been transferred from the Municipalities to the Union. The Union now manages and provides one or more public services and acts, on behalf of all member Municipalities, in the exercise of specific public functions. Among these functions, the Union will be the Central Purchasing Body in charge of the management of all the tender procedures of the Resilient Madonie project;
- **The process towards defining the final document for the Inner Areas Strategy (2014- February 2017).** The elaboration of the document supporting the candidacy of the Madonie to be selected as a pilot project within the National Strategy for Inner Areas involved more than 300 actors and 42 experts involved in 9 thematic working groups and holding a total of 65 meetings. Inputs collected in these meetings represented an essential technical and methodological contribution for drafting the final document and the other material that describe in detail the interventions. These documents were approved in February 2017.

For the drafting of the monitoring report, Amapola analysed materials and organised meetings with involved actors. The analysis that follows focuses on the following issues:

- The process of association among Local Municipalities and the establishment of the Central Purchasing Body;
- The involvement of local stakeholders to achieve greater accountability and a higher level of compliance of the interventions with local needs;
- The documents that describe in detail the interventions to select the tender procedures to be monitored with the Integrity Pact.

The analysis shows that the aggregation process achieved in the Madonie represents the first important result of the process of public involvement and assessment of local needs aimed at implementing the strategy of local development under the National Strategy for Inner Areas. Three external factors appear to influence the choice to move toward associational forms and the establishment of the Union of Madonie: the institutional requirements of the National Strategy for Inner Areas, the new Italian reform on local authorities and the guidelines of the European Programming Period 2014-2020. Despite these factors, it should be remarked that the enlarged debate that had been taking place in the area of Madonie on associational models over the last years played a significant role in forming a strategic vision that views the territorial governance as an essential condition for achieving local development goals.

The 23 interventions included in the project "Resilient Madonie" are grouped in eight different axes of intervention and have different content, cost, and type of tender (provision of goods, services, and works). Taking into account the results of the analysis and the need to make the best use of the IP, Amapola has selected five tender procedures affecting three different sectors on the basis of the following six criteria:

1. The role of the Union of Madonie as the Contracting authority;
2. Cost of the intervention superior to Euro 200.000;
3. Impact of the intervention on citizens and local communities;
4. Type of the tender procedure;
5. Level of citizen involvement;
6. Adequacy between the length of the tender and that of the Integrity Pact project.

The selected tender procedures are the following:

**Energy** two tenders relating to the execution of energy efficiency measures in one hospital and one on public buildings and public lighting, one tender relating to the creation of a site for producing renewable energy from biomass;

**School** one tender relating to the purchasing of IT equipment for the Madonie School Network;

**Welfare** one tender relating to the provision of goods and services for the healthcare services for the elderly.

The report ends with some indicators on stakeholders' participation, public procurement governance and transparency. They offer a concise overview of the main features of this phase, according to the above-mentioned dimensions.