



REPORT CONCLUSIVO

Tavolo D

Obiettivo tematico 11 - ex DGR 388/2013

Approvato e condiviso nella seduta del 28 ottobre 2013

1

Cabina di regia

Versione Ottobre 2013



Report conclusivo Tavolo D

Premessa

In coerenza con il percorso indicato dalla Delibera di Giunta Regionale n. 388/2013, è stato istituito il Tavolo D, composto dalle AdG FESR, FEASR, FSE e FEAMP, dalle Autorità di Certificazione e di Audit e dalle Direzioni regionali competenti. Il Coordinamento del Tavolo D è stato assunto dal Direttore Affari della Presidenza.

E' stata svolta una riunione in data 29 luglio 2013, nel corso della quale il coordinatore del Tavolo, coadiuvato dal Servizio "Programmazione, Sviluppo e Attività Comunitarie", ha illustrato le finalità dell'Obiettivo Tematico 11 ("Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente") attraverso la presentazione e discussione delle bozze dei documenti che erano state anticipate per posta elettronica ai membri partecipanti del Tavolo. I documenti sono:

1. la bozza del capitolo 3 del documento "Obiettivi e linee guida per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020" riferito alla dimensione territoriale;
2. la bozza del capitolo 4 del suddetto documento riferito al sistema di governance;
3. il documento master per l'obiettivo 11 in cui sono stati proposti spunti sui risultati attesi e le linee strategiche per la nuova programmazione 2014-2020.

Sono stati presentati i contributi da parte dei seguenti partecipanti:

- Autorità di Certificazione del POR Abruzzo FSE e FESR;
- Confindustria Abruzzo;
- INEA;
- UnionCamere Abruzzo;
- ANCE Abruzzo;
- Università degli Studi di Teramo

Per il tavolo D è stato organizzato un solo incontro di partenariato in quanto ad oggi risulta ancora aperto il dibattito a livello nazionale sia in merito all'OT11 e quindi al tema della governance, sia in merito alla dimensione territoriale, con particolare riferimento alle aree urbane, la cui trattazione ancora non viene aperta.

La Cabina di Regia, ha deciso, quindi, nel corso della seduta del 28 ottobre 2013, considerata la necessità della tempistica di definire il documento "Linee Guida ed Obiettivi della nuova politica di coesione 2014-2020" ex DGR 388/2013 (in cui, secondo quanto disposto dalla stessa deliberazione si terrà conto dei Report Conclusivi dei tavoli A-B-C-D), di continuare, in seno agli incontri sul documento "Linee Guida", il confronto e l'aggiornamento avviato. In tale ambito, proseguirà quindi il dibattito partenariale tenendo conto anche dell'evoluzione in corso a livello nazionale.



Report conclusivo Tavolo D

OBBIETTIVO TEMATICO 11 “RAFFORZARE LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE E PROMUOVERE UN’AMMINISTRAZIONE PUBBLICA EFFICIENTE”

I contributi pervenuti dai partecipanti al Tavolo indicano la necessità di intervenire sulla macchina amministrativa regionale al fine di renderla maggiormente efficace sia nell’azione ordinaria sia nell’attivazione e nel sostegno dei processi di cambiamento ed innovazione che la stessa è chiamata a promuovere nella relazione con il suo ambiente economico e sociale, anche attraverso il ricorso ai fondi comunitari.

Gli ambiti su cui si sono concentrate le proposte coincidono sostanzialmente con quelli per i quali il PNR e le raccomandazioni specifiche del Consiglio Europeo all’Italia in merito al nuovo periodo di programmazione hanno indicato la necessità di rafforzamento. Da un lato, si tratta di dare piena attuazione, all’interno dell’amministrazione regionale e degli enti collegati, alle politiche per la riduzione degli oneri burocratici (semplificazione), la prevenzione ed il contrasto della corruzione e la trasparenza, in aggiunta ai provvedimenti relativi alla digitalizzazione. Dall’altro si indicano interventi di rafforzamento della capacità amministrativa a beneficio delle strutture poste a presidio della gestione e fornitura di Fondi QSC non solo con riferimento alle Autorità di Gestione e di controllo, ma anche agli Organismi Intermedi ed ai Beneficiari.

Nello specifico, si sono ricevute le seguenti raccomandazioni:

- Rafforzare l’azione amministrativa in tema di programmazione selezionando un numero congruo di dirigenti, funzionari e dipendenti con competenze da dedicare esclusivamente alla programmazione e gestione della politica di coesione 2014 – 2020;
- Rafforzare ed estendere il ricorso alle Stazioni Uniche Appaltanti;
- Favorire il principio di concorrenza, massima partecipazione anche alle piccole imprese per avvisi pubblici e gare;
- Nel corso di procedure di gara privilegiare il “controllo a valle” dei requisiti amministrativi e preferire la formula dell’autocertificazione per il “controllo a monte”;
- Applicare l’art. 10 bis della legge 241 per sanare eventuali errori amministrativi sanabili;
- Rendere i criteri di valutazione presenti negli avvisi pubblici meno restringenti per le imprese (ad esempio di tipo economico (fatturato globale e specifico) e di tipo tecnico (requisiti su servizi svolti in anni precedenti) per garantire la presenza anche delle piccole imprese;
- Aprire i mercati della consulenza per servizi alla pubblica amministrazione regionale;
- Predisposizione di crono programmi sulle procedure da attivare a livello di ciascun bando/avviso pubblico, con riferimento all’intero periodo di programmazione;
- Prevedere l’attuazione di bandi/avvisi pubblici con procedura di tipo “misto”, in cui ci sia una fase di prevalutazione (cd. one call – one sheet) in seguito alla quale, i proponenti che hanno dimostrato le caratteristiche richieste partecipano ad una fase di tipo negoziale tra PA e impresa;

- Prevedere nelle commissioni di valutazione anche del personale esterno con comprovata esperienza ed indipendenza; (uno sforzo va fatto anche nell'inserire ed aggiornare i criteri di valutazione, immediatamente misurabili e quantificabili che possano rendere la valutazione trasparente, semplice, veloce e coerente con le strategie individuate);
- Rendere costante la partecipazione del partenariato al miglioramento della programmazione anche operativa ed attuazione delle politiche implementando il Codice di condotta del Partenariato e dedicando specifiche risorse di sistema al governo e coinvolgimento e formazione congiunta del Partenariato. E' opportuna la partecipazione del partenariato anche nella individuazione di criteri di valutazione da inserire negli avvisi pubblici;
- Diffondere la modalità del concorso di idee come strumento attraverso il quale far emergere, in modo trasparente, le proposte ed i progetti da includere in fase operativa.

Per quanto concerne in particolare il sistema di valutazione, è stata rilevata la necessità di creare un processo tale da garantire:

- il miglioramento del numero e della qualità delle attività valutative collocandole anche temporalmente in modo utile ai processi di riprogrammazione delle politiche;
- l'introduzione nel Patto di partenariato di ragionevoli regole, incentivi e vincoli per la valutazione nonché risorse finanziarie;
- l'integrazione tra esperti di valutazione ed esperti settoriali delle politiche;
- la discussione pubblica dei risultati delle "valutazioni" attraverso momenti istituzionali, ma anche prevedendo momenti seminari con il partenariato. Inoltre è indispensabile che la valutazione delle politiche di coesione sia discussa presso il massimo Organo elettivo regionale almeno due volte durante il periodo 2014 – 2020.

Per favorire la semplificazione dei processi, tra le proposte pervenute, è stata rilevata l'opportunità di prevedere una Autorità di Gestione unica tra FESR e FSE che ricopra anche le funzioni previste per l'Autorità di Certificazione. A tale riguardo, l'attuale Autorità di Certificazione dei Programmi cofinanziati dai fondi strutturali per il periodo 2007/2013, ha evidenziato tuttavia che ciò potrebbe costituire un rallentamento per la chiusura dei programmi dell'attuale ciclo, i quali sono strutturati su competenze diversificate tra due Autorità distinte e che la operazione tra le due cariche dovrebbe essere mantenuta quantomeno fino alla chiusura dei programmi.

Con riferimento specifico alla fase di selezione dei progetti, affinché la verifica dei requisiti formali amministrativi non diventi un limite ed un rallentamento delle procedure, si suggerisce di prevedere l'autocertificazione delle imprese per le informazioni rilevanti ai fini del soddisfacimento dei criteri di ammissibilità. In una seconda fase, in cui saranno risultati ammessi i proponenti con progettualità qualitativamente migliore si verificherà la sussistenza dei requisiti presentati in autocertificazione, mediante la verifica dei relativi giustificativi.

Sarebbe necessario prevedere criteri diversificati per le diverse tipologie di imprese, in quanto i requisiti delle PMI non sempre sono applicabili anche alle micro imprese o alle start up, rischiando l'esclusione di queste categorie di imprese dalle selezioni pubbliche. In tale senso le principali criticità segnalate dal mondo delle imprese sono legate alla fase di predisposizione della progettualità a causa della presenza di criteri di valutazione nei bandi poco chiari e coerenti con gli specifici obiettivi delle attività attuate mediante gli avvisi pubblici.



Report conclusivo Tavolo D

In sintesi:

- Capitolati e disciplinari di gara chiari, non ridondanti, non contraddittori tra gli articoli che li compongono;
- Tempi rapidi e certi per l'espletamento delle procedure di gara;
- Predisporre FAQ chiare e semplici che non rinviano ad altre norme o documenti di gara;
- Favorire la concorrenza prevedendo cause di esclusione per le imprese partecipanti solo per inadempienze gravi e non sanabili;
- Favorire la massima partecipazione e la concorrenza anche per le piccole imprese non ponendo vincoli inaccessibili in termini documentali, economico finanziari e tecnico – professionale;
- In fase di presentazione della domande di partecipazione attuare il principio della “decertificazione” nei rapporti fra PA e privati;
- Anticipare la creazione della banca dati nazionale dei contratti pubblici nella quale trovare informazioni di carattere generale, tecnico organizzative ed economico finanziarie sulle imprese partecipanti alle gare in Regione Abruzzo;
- Per eventuali certificazioni prodotte da enti terzi rispetto ai partecipanti alla gara, predisporre appositi protocolli tra amministrazioni pubbliche (es:Inps) e private (es: banche) per facilitarne il rilascio a tutte le imprese;
- Preferire la produzione di documenti esclusivamente in formato digitale;
- Nominare componenti delle commissioni di gara con atti direttoriali e/o dirigenziali ai quali occorre dare massima pubblicazione;
- Designare componenti di gara che abbiano competenze con la valutazione tecnica da effettuare in relazione all'oggetto della gara di appalto (pubblicazione contestuale dei loro curriculum per evidenziare esperienze professionali che documentino tali competenze);
- Sperimentare anche in Abruzzo, strumenti di audizione per l'illustrazione delle proposte tecniche dei concorrenti;
- Valorizzare la funzione della Conciliazione come possibile luogo e metodo di chiarificazione per ricorso amministrativo tra la stazione appaltante e le imprese.

La definizione degli interventi a valere sull'Obiettivo Tematico 11 è, al momento in cui viene redatto questo documento, oggetto di confronto a livello nazionale in ragione della sua particolare natura rispetto agli altri obiettivi tematici, prioritariamente per le connessioni dirette con i fattori critici di successo della programmazione legati alla gestione efficiente dei fondi.

Per la rilevanza che gli interventi di rafforzamento della capacità amministrativa rivestono per tutte le regioni e alla conseguente opportunità di attivare adeguate sinergie nella loro definizione e attuazione, sono attualmente in fase di valutazione le possibili declinazioni, in termini di livello territoriale, della programmazione e le risultanti allocazioni finanziarie tra Centro e Regioni e per tipologia di Regione.

In merito al tema della dimensione territoriale, si rimarca il ruolo importante delle aree urbane in termini di sviluppo economico e nella distribuzione di opportunità di crescita e di raggiungimento

di un appropriato livello di benessere. Le dotazioni degli spazi urbani (dotazioni naturali, economie esterne materiali e immateriali) assumono per esempio grande rilevanza per lo sviluppo dell'economia della conoscenza e per l'innovazione dei prodotti e dei processi (per qualsiasi tipo di specializzazione ci sia nel territorio, da quelle in settori tradizionali a quelle in settori tradizionali). Tali dotazioni determinano l'attrattività dell'area e la sua capacità di generare innovazione, percorsi innovativi di sviluppo delle economie locali. Sarebbe poi importante insistere sulle necessità che le iniziative programmate e da realizzare producano economie esterne, che accrescono la competitività del territorio e delle imprese presenti/in via di insediamento, aumentando così le possibilità di crescita economica, occupazionale e di benessere per la popolazione. A tal proposito appare essenziale la capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per costruire beni collettivi, per mobilitare risorse e competenze, per condividere percorsi di sviluppo.

Relativamente al tema della competitività del territorio, si sottolinea quanto essa sia fortemente legata alla necessità di favorire:

- Accessibilità;
- rigenerazione urbana e valorizzazione endogena;
- sicurezza.

Per quanto concerne l'accessibilità, essa va intesa attraverso reti fisse ed infrastrutturali e reti immateriali. In generale, la competitività di un territorio ha come presupposto la facilità dei collegamenti, dotazione adeguata di infrastrutture, accesso facilitato e connessione con reti più ampie nazionali ed internazionali. Considerato però che tali tipologie di investimento non costituiscono spesa ammissibile, si rende necessario tuttavia far sì che, specialmente su autostrade, porti e ferrovie, si utilizzi, al massimo, il coinvolgimento di capitali privati. In considerazione della carenza di fondi, occorre indirizzare quelli disponibili, anche provenienti da altre fonti finanziarie diverse da quelle comunitarie, su scelte definite e basate su una attenta valutazione dei benefici derivanti dall'investimento.

Per le aree interne, in particolare, tema dell'accessibilità risulta prioritario per consentire una reale interconnessione tra aree urbane e aree rurali montane. Ciò potrebbe essere realizzato da un lato attraverso l'implementazione e una più efficiente organizzazione del servizio pubblico (anche ricorrendo alla sperimentazione del sistema "call bus") dall'altro attraverso la progettazione e la promozione di forme di mobilità sostenibile, come per esempio la strutturazione di vie/piste ciclabili con sistema di bike sharing e di e-bike, da integrare anche con i percorsi ferroviari già esistenti. Interventi in questo senso consentirebbero anche di rendere più appetibile l'offerta di turismo attivo/verde.

Relativamente alle reti immateriali, queste contribuiscono, a volte, in maggiore misura rispetto alle fisse, a rendere un territorio più competitivo. La capacità di fornire un corpo normativo snello, chiaro e definito, con una burocrazia efficiente e "amica" rappresenta il primo fattore di competitività (anche indagini tra le imprese, pongono questo aspetto al primo posto). Si tratta, in definitiva, di un sostegno a "costo zero" ma con ricadute positive enormi.

Relativamente alla **rigenerazione urbana** e alla **valorizzazione endogena** emerge quanto sia importante far conoscere su larga scala il territorio. Sarebbe importante indirizzare, pertanto, le risorse su interventi promozionali efficaci e mirati mediante anche l'individuazione di mercati ed interlocutori; vanno valorizzati i "centri minori" quali "contenitori" di iniziative turistiche, artigianali, di PMI di qualità ed ad alto valore aggiunto e, soprattutto, di commercializzazione delle eccellenze espresse sul territorio da detti comparti.

Occorre avere, come elemento centrale di sviluppo, la "rigenerazione urbana" che insieme al concetto "consumo zero del territorio" può assicurare un reale sviluppo basato sulla riqualificazione urbana, sul recupero delle aree dismesse, sull'adeguamento sismico,



Report conclusivo Tavolo D

sull'efficientamento energetico contribuendo, notevolmente, all'aumento della attrattività del territorio e della qualità urbana in genere.

Quindi, appare condivisibile che tali obiettivi siano raggiunti, attraverso i PISU.

Le azioni prioritarie sopra descritte, richiedono condizioni di base imprescindibili per garantire efficacia e sviluppo del territorio. Si tratta di tutte quelle misure legate alla sicurezza ed alla manutenzione del territorio ed alla tutela delle risorse idriche (non solo quelle potabili). La valorizzazione dei borghi, delle aree urbane, le aree industriali e quelle agricole, e la competitività di un territorio non possono prescindere da interventi che riducano il rischio sismico, idrogeologico e che tutelino le acque.

Mantenendo l'attenzione sui borghi storici, sarebbe opportuno insistere sulla necessità che gli interventi programmati e da realizzare abbiano un "effetto traino" cioè in termini di capacità catalizzatrici, di saper indurre la realizzazione di interventi complementari da parte di altri attori pubblici o privati.

Relativamente allo "approccio mirato al turismo culturale" sarebbe fondamentale prevedere dei percorsi partecipativi finalizzati a promuovere processi di attivazione delle risorse locali.

Anche a questo fine potrebbe essere opportuno soffermarsi con maggiore enfasi sul ruolo svolto dal CLLD (Community-Led Local Development) nell'ambito delle politiche di coesione. La stessa Commissione individua in questi processi una metodologia di base comune a tutti i CSF Funds, poiché in grado di favorire il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 in termini di crescita inclusiva, sostenibile e smart.