



Presidenza del Consiglio dei Ministri
**Dipartimento della
Funzione Pubblica**

ESPERI@
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA
e-LEARNING 

Trasparenza sulle politiche di coesione

Formez  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto Esperia@ - Rafforzamento della capacità istituzionale ed amministrativa delle Regioni e degli Enti Locali del Mezzogiorno mediante il reclutamento di nuove figure professionali - Linea 7 Alta Formazione.

Finanziamento: Programmazione 2007 – 2013

Questo materiale è distribuito con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).



Autore: Massimo Di Rienzo

Creatore: Formez PA

Diritti: Dipartimento della Funzione Pubblica

Data: Luglio 2017

Trasparenza sulle politiche di coesione

La trasparenza nella normativa europea

La trasparenza, intesa come accessibilità totale delle informazioni sull'organizzazione e l'attività delle PA allo scopo di favorire forme diffuse di controllo democratico sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse, rappresenta uno dei concetti chiave dell'*Open Government*.

In Europa sono state introdotte norme generali sulla trasparenza e l'accesso ai dati pubblici, come la Direttiva sul riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (2013/37/UE), che prevede l'istituzione di diritti di riuso dei dati.

Con riguardo alle politiche di coesione esistono disposizioni settoriali, contenute nei Regolamenti comunitari sui Fondi strutturali, che hanno lo specifico obiettivo di assicurare la trasparenza lungo tutto l'arco della programmazione, attuazione e valutazione degli interventi.

In relazione alla programmazione dei Fondi SIE 2014-2020, il Regolamento generale n. 1303/2013, negli articoli da 115 a 117 e nell'Allegato XII, raccoglie e consolida le varie esperienze positive sperimentate dai Paesi membri nei precedenti cicli di programmazione e introduce alcune importanti novità. In particolare, in materia di trasparenza e accessibilità delle informazioni, prescrive:

- requisiti più chiari per la pubblicazione delle informazioni su progetti e beneficiari che figurano nel cosiddetto «elenco degli interventi». Viene promossa una armonizzazione dei formati per rendere più facile il confronto dei dati sul progetto e sul beneficiario all'interno di uno stesso Programma, tra Programmi differenti e persino tra Stati membri;
- la creazione di un sito o un portale web unico dedicato alla politica di coesione in ogni Stato membro. Per l'Italia, il sito web "OpenCoesione" (www.opencoesione.gov.it) ha assunto, a partire dal 2015, il ruolo di 'portale unico nazionale' per la programmazione 2014-2020. Il portale contiene informazioni sugli interventi finanziati e sui beneficiari con dettagli su risorse, avanzamento finanziario, luoghi e ambiti tematici, soggetti coinvolti, tempi di realizzazione e indicatori di output-realizzazione fisica.

La trasparenza nella normativa italiana

In Italia, la strategia generale di *Open Government* è perseguita nell'ambito dell'Agenda Digitale (art. 47 del DL 5/2012, convertito con modificazioni dalla L. 35/2012) in aderenza ai principi della *Open Government Declaration* e dell'*International Open Data Charter*.

Le principali disposizioni normative in materia di trasparenza sono:

- a) il D.Lgs. 82/2005 (c.d. “Codice dell’amministrazione digitale”) che prevede che i dati e i documenti della Pubblica Amministrazione debbano essere “*open by default*” anche per incentivare la loro valorizzazione. Nel 2014, in base al Codice dell’amministrazione digitale, il gruppo di lavoro dell’Agenzia per l’Italia Digitale ha predisposto le linee guida nazionali per la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico.
- b) il D.Lgs. 33/2013 (c.d. “Decreto Trasparenza”) che definisce il principio di trasparenza come “accessibilità totale dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche”.

Il Decreto Trasparenza disciplina:

- le modalità relative agli obblighi di pubblicazione di dati, informazioni e documenti sui siti web delle pubbliche amministrazioni;
- il diritto di accesso civico (c.d. “FOIA”) che chiunque può esercitare per i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria. Tale diritto è stato introdotto dal D.Lgs. 97/2016 per favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche, e per promuovere la partecipazione al dibattito pubblico.

La finalità della norma è utilizzare i nuovi strumenti e le tecnologie della comunicazione per aumentare il grado di apertura e accessibilità dell’operato delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, tanto in termini di controllo civico quanto di partecipazione al processo decisionale.

I riferimenti alla trasparenza nei documenti di programmazione dei Fondi SIE 2014-2020 in Italia

Rispetto alle politiche di coesione, alle disposizioni comunitarie e agli atti di indirizzo nazionali, specifici riferimenti alla trasparenza sui progetti e i beneficiari dei Fondi SIE sono contenuti:

- nel documento “*Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari*”, del 27 dicembre 2012, che avviava il confronto pubblico per l’adozione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi. Il documento contiene 7 innovazioni di

metodo, tra cui una specifica innovazione sulla trasparenza e sull'apertura delle informazioni per rafforzare la partecipazione e la mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato. Il documento di indirizzo raccomanda che le informazioni siano "rese disponibili secondo formati unificati, nazionali, in modo al tempo stesso comprensibile e scaricabile per usi di ogni genere, sulla falsariga del prototipo *OpenCoesione* introdotto nel 2012. È questa la condizione affinché i cittadini, singoli o organizzati, possano esercitare una pressione sugli amministratori, spronandoli a far bene";

- nell'*Accordo di Partenariato 2014-2020*, adottato il 29 ottobre 2014, che garantisce, anche attraverso *OpenCoesione*, il rispetto di quanto richiesto dalla Commissione europea per la pubblicazione di informazioni su interventi e beneficiari dei Fondi SIE (par. 4.2).

Evoluzione del principio di trasparenza delle politiche di coesione

La trasparenza sulle opportunità e i risultati degli interventi strutturali ha acquisito una progressiva rilevanza nei diversi cicli di programmazione.

Nei cicli 2000-2006 e 2007-2013, gli Stati membri non sempre hanno indicato in maniera chiara, nei loro documenti di programmazione, obiettivi e risultati attesi.

In fase di adozione delle nuove regole di informazione e comunicazione 2014-2020, la Commissione si è trovata, pertanto, a risolvere tre criticità manifestatesi nei precedenti cicli:

- la difficoltà di reperire e confrontare dati e informazioni sui beneficiari e sugli interventi o sulle operazioni finanziate;
- uno scarso coinvolgimento dei potenziali beneficiari e una conseguente scarsa qualità delle proposte progettuali finanziabili;
- una conoscenza insufficiente dei risultati degli interventi sia in termini di *output* (progetti attuati) che di *outcome* (impatti di breve e lungo termine).

La trasparenza nei diversi cicli di programmazione

Ciclo di programmazione 2000-2006

- Le azioni di informazione e comunicazione acquistano una centralità nelle politiche di sviluppo europee
- Le azioni di informazione e comunicazione restano "monodirezionali", cioè, vengono gestite dalla Commissione europea e sono rivolte soprattutto ai beneficiari finali, con minore attenzione ai cittadini

Ciclo di programmazione 2007-2013

- Tutte le istituzioni (europee, nazionali, locali) vengono coinvolte nelle azioni di comunicazione, superando l'autoreferenzialità del precedente ciclo di programmazione
- Le informazioni sui risultati sono, tuttavia, lacunose; permane una scarsa confrontabilità dei dati

Ciclo di programmazione 2014-2020

- Vengono adottati una strategia settennale, un portale web unico a livello nazionale ed un elenco beneficiari in formato aperto; viene assicurata una maggiore attenzione sia ai risultati che all'impatto delle politiche

Andare oltre gli obblighi di informazione e comunicazione per una piena trasparenza

Le norme europee, stabilite dal Reg. (UE) n. 1303/2013, riguardano soprattutto la visibilità sull'attuazione e i risultati degli interventi strutturali.

Sta alla sensibilità e all'attenzione delle amministrazioni garantire la visibilità dell'intero processo.

Si tratta, in particolare di:

- rendere chiari e comprensibili i Programmi e le modalità di accesso,
- informare, sostenere e accompagnare i potenziali beneficiari in merito alle opportunità di finanziamento,
- attivare processi partecipativi per l'individuazione delle strategie e degli interventi,
- essere al servizio dei bisogni informativi dei candidati soggetti attuatori nelle procedure di *procurement*,
- informare in tempo reale sugli avanzamenti degli interventi,
- dare conto dei risultati e dell'impatto dei Programmi Operativi e dei singoli interventi,
- assicurare la comparabilità del sostegno fornito dai Fondi, attraverso un elenco degli interventi,
- promuovere l'innovazione tecnologica in tutti i precedenti step.

La trasparenza dell'intero processo di gestione dei Fondi

Il principio di trasparenza dovrebbe trovare applicazione in ciascuna delle fasi in cui si articola il processo di gestione e attuazione dei Fondi strutturali.

Programmazione: si tratta della fase di adozione e consolidamento dei Regolamenti europei e della scrittura dei documenti di programmazione nazionali e locali. Rendere trasparente questa fase è cruciale per elaborare documenti di programmazione che contestualizzino meglio gli obiettivi e favoriscano la partecipazione al dibattito pubblico. Il ruolo dell'amministrazione è quello di promuovere un'informazione di base sui documenti europei e nazionali e di esercitare, attraverso forme di consultazione pubblica, una pressione tesa al miglioramento della qualità della programmazione di livello regionale.

Attuazione: si tratta della fase di selezione e di esecuzione degli interventi. La trasparenza della fase di selezione richiede l'apertura di informazioni in merito:

- ai criteri di selezione delle operazioni,
- alla tracciabilità del processo di selezione delle operazioni,
- alla pubblicazione dei bandi o avvisi pubblici,
- alla tracciabilità del processo di scelta delle procedure da applicare,
- alla tracciabilità della procedura per l'individuazione del soggetto fornitore dei servizi o esecutore delle opere.

In questa fase, l'amministrazione ha un interesse specifico nell'alimentare un controllo diffuso sul processo di selezione degli interventi.

La trasparenza della fase di esecuzione degli interventi, invece, richiede l'apertura di informazioni in merito:

- all'oggetto fisico acquistato,
- all'infrastruttura realizzata,
- agli interventi costruttivi realizzati.

Valutazione: Il Regolamento richiede di attuare azioni di informazione e comunicazione sui risultati e sull'impatto dell'Accordo di Partenariato, dei Programmi Operativi e degli interventi. La trasparenza di questa fase richiede l'apertura di informazioni in merito:

- ai risultati ottenuti da ogni singolo intervento,
- ai risultati ottenuti a livello di singolo Programma Operativo,
- agli impatti a livello di singolo Programma Operativo.

In questa fase, l'amministrazione contribuisce a fornire evidenze in merito all'attuazione dell'intervento, nonché all'efficacia e all'impatto degli interventi attuati nella loro complessità a

livello regionale.

Le 6 qualità di un'amministrazione aperta

Nell'ambito del Progetto *E.T.I.CA. pubblica nel Sud: accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'amministrazione pubblica*, finanziato dal PON Governance e Assistenza tecnica 2007-2013, sono state individuate 6 diverse "qualità" organizzative su cui un'amministrazione pubblica dovrebbe investire per garantire piena trasparenza all'intero ciclo di gestione di un intervento finanziato con i fondi europei. Esse sono:

1. **Informazione.** La trasparenza è, in primo luogo, chiarezza e comprensibilità dell'azione amministrativa nel momento in cui l'amministrazione è responsabile della procedura amministrativa connessa alla identificazione dell'intervento, alla domanda di finanziamento e alla realizzazione dell'intervento.
2. **Pubblicità.** L'esposizione dei cartelli e delle targhe è ormai pratica comune presso i beneficiari degli interventi ai quali si chiederà, in futuro, di descrivere in sede di domanda di finanziamento le iniziative in termini di comunicazione che supporteranno l'intervento e di riportare il sostegno ricevuto dall'Unione europea in una sezione del proprio sito web istituzionale contenente le informazioni sugli interventi.
3. **Partecipazione.** Trasparenza è anche apertura dei processi decisionali, promuovere, cioè, l'intervento dei cittadini o di chiunque abbia interesse nelle scelte pubbliche che vengono perseguite attraverso piani, programmi, o, semplicemente, progetti, idee.
4. **Performance.** I risultati sono eventi, dati, informazioni e fanno riferimento al prodotto del processo di produzione corrispondente con l'oggetto pubblico emergente dal processo di produzione oppure con il servizio pubblico erogato, come ad esempio, l'opera pubblica realizzata o riqualificata. I risultati si rilevano anche in corso d'opera e se ne traccia l'avanzamento. Per impatto (*outcome*) si intende il risultato ultimo di un'azione. Nella misurazione delle performance ci si riferisce agli impatti per indicare la conseguenza di un'attività o processo dal punto di vista dell'utente del servizio e degli *stakeholder*.
5. **Procurement.** Una amministrazione, quando è chiamata ad operare delle scelte (come, ad esempio, la scelta del contraente in un procedimento di evidenza pubblica) deve fare riferimento ad un sistema di regole, procedure, norme, adottate e rese di pubblico dominio. Si parla, in questo caso, di un "libro delle regole" sempre aperto e disponibile alla consultazione dei cittadini o di chi ha un interesse specifico.

6. **Innovazione tecnologica.** È una qualità trasversale a tutte le altre e richiede un investimento nella digitalizzazione di dati, informazioni e documenti, nonché una reingegnerizzazione dei processi di lavoro e del cosiddetto “*workflow management*”.