



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Trasparenza nella gestione dei progetti PNRR: note introduttive

Claudia Tubertini

Dipartimento di Scienze Giuridiche

Scuola di specializzazione in studi sull'Amministrazione pubblica

Le diverse finalità della trasparenza

La **trasparenza pubblica** svolge una **funzione «di sistema»** che va ben al di là del controllo delle disfunzionalità delle Pubbliche Amministrazioni: concorre infatti, secondo la previsione dettata dall'art. 1 del d.lgs. 33 del 2013, ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, **efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche**, integrità e lealtà nel servizio alla Nazione.

E' tuttavia evidente che una delle sue principali funzioni è proprio quella di **permettere un controllo diffuso**, da parte dei cittadini, sull'operato dell'amministrazione, reso possibile proprio dall'esposizione «alla luce del sole» di dati, documenti ed informazioni

Con la Legge Anticorruzione, in particolare, la trasparenza **esterna**, e quindi il controllo diffuso del cittadino, diventa **uno dei cardini della strategia di prevenzione della corruzione**, codificando e raccogliendo sotto la cornice della prevenzione della corruzione gli obblighi di pubblicazione frutto degli impianti normativi precedenti



L'evoluzione degli strumenti della trasparenza

Nell'impianto di fondo del d.lgs. n. 33 del 2013 è un **sistema consistente di obblighi di pubblicazione** ad assicurare la necessaria trasparenza. Tutti i documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente «sono pubblici e chiunque ha diritto di conoscerli, di fruirne gratuitamente, e di utilizzarli e riutilizzarli». Il regime di piena disponibilità comporta la pubblicazione tempestiva nella sezione «amministrazione trasparente» del sito istituzionale, e ha una durata di norma quinquennale.

Un successivo passaggio è stato fatto con il d.lgs. n. 97 del 2016 con il **nuovo diritto di accesso generalizzato**, riconosciuto a «chiunque» anche in assenza di uno specifico interesse rilevante, proprio allo scopo di consentire un controllo diffuso, spaziando sul complesso delle informazioni e dei documenti («ulteriori» rispetto a quelli sottoposti a obbligo di pubblicazione)

All'accesso generalizzato e agli obblighi di pubblicazione si aggiunge anche lo strumento della **trasparenza ulteriore**, vale a dire la diffusione di dati e documenti che le amministrazioni non sarebbero tenute a rendere conoscibili, in un'ottica di accountability e di contenimento del rischio di corruzione, oltre che in una prospettiva di servizio e di partecipazione del cittadino.



La trasparenza degli enti del SSN

Nel contesto del servizio sanitario la trasparenza è anche strumento essenziale per una **maggiore consapevolezza e responsabilità individuale e sociale del cittadino** al momento della scelta delle modalità e delle condizioni di accesso allo stesso servizio e strumento di attuazione concreta dei principi di uguaglianza e di universalità su cui si fonda il servizio sanitario pubblico

Per questo motivo, la legislazione **amplia l'area della pubblicità obbligatoria** a specifici e rilevanti aspetti concernenti l'organizzazione, le attività strumentali e le prestazioni fornite dalle strutture del SSN, tenuto conto della peculiare natura del servizio sanitario e della sua "sensibilità", sia nella prospettiva della prevenzione della corruzione che in quella della tutela dei diritti dei cittadini.

Si veda l'art. 41 d.lgs. 33/2013 e gli obblighi di pubblicità in materia di:

- spese e pagamenti
- procedure di conferimento di incarichi
- strutture accreditate
- 4 -liste di attesa



La trasparenza nella prospettiva del PNRR

La stagione di forti cambiamenti dovuti alle molte riforme connesse agli impegni assunti dall'Italia con il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) **rende ancor più pressante l'esigenza di massima trasparenza:**

«L'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e le deroghe alla legislazione ordinaria introdotte per esigenze di celerità della realizzazione di molti interventi, dall'altra, ad avviso dell'Autorità, richiedono il rafforzamento dell'integrità pubblica e la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione per evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi, con ciò senza incidere sullo sforzo volto alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure amministrative» (Anac, PNA 2022).

Al tempo stesso, la trasparenza nell'attuazione del PNRR ha come obiettivo quello **della generazione di «Valore Pubblico»**, inteso come *«miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, dei destinatari di una politica o di un servizio» (Anac, PNA 2022)*



La programmazione della trasparenza: novità derivanti dal PNRR

Una parte del nuovo strumento di programmazione integrata introdotto proprio in attuazione del PNRR – il **PIAO** - deve necessariamente riguardare la **programmazione degli obiettivi e dei flussi procedurali per garantire la trasparenza amministrativa**.

Il ruolo di primo piano che il legislatore ha attribuito alla trasparenza si arricchisce oggi, a seguito dell'introduzione del PIAO, con il riconoscimento del suo concorrere alla protezione e alla creazione di valore pubblico. Essa favorisce, in particolare, la più ampia conoscibilità dell'organizzazione e delle attività che ogni amministrazione o ente realizza in favore della comunità di riferimento, degli utenti, degli stakeholder, sia esterni che interni.

La **sottosezione del PIAO dedicata alla programmazione della trasparenza** ha la funzione di organizzare i **flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati** nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi



Per favorire la creazione di valore pubblico, un'amministrazione dovrebbe prevedere obiettivi strategici, che riguardano anche la trasparenza, quali ad esempio:

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione dei fondi europei e del PNRR

revisione e miglioramento della regolamentazione interna (a partire dal codice di comportamento e dalla gestione dei conflitti di interessi)

promozione delle pari opportunità per l'accesso agli incarichi di vertice (trasparenza ed imparzialità dei processi di valutazione)

incremento dei livelli di trasparenza e accessibilità delle informazioni da parte degli *stakeholder*, sia interni che esterni

miglioramento continuo dell'informatizzazione dei flussi per alimentare la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente"

miglioramento dell'organizzazione dei flussi informativi e della comunicazione al proprio interno e verso l'esterno

digitalizzazione dell'attività di rilevazione e valutazione del rischio e di monitoraggio

individuazione di soluzioni innovative per favorire la partecipazione degli *stakeholder* alla elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione

incremento della formazione in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sulle regole di comportamento per il personale della struttura dell'ente anche ai fini della promozione del valore pubblico

miglioramento del ciclo della *performance* in una logica integrata (*performance*, trasparenza, anticorruzione)

promozione di strumenti di condivisione di esperienze e buone pratiche (ad esempio costituzione/partecipazione a Reti di RPCT in ambito territoriale)

consolidamento di un sistema di indicatori per monitorare l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO integrato nel sistema di misurazione e valutazione della *performance*

integrazione tra sistema di monitoraggio del PTPCT o della sezione Anticorruzione e trasparenza del PIAO e il monitoraggio degli altri sistemi di controllo interni

miglioramento continuo della chiarezza e conoscibilità dall'esterno dei dati presenti nella sezione Amministrazione Trasparente

rafforzamento dell'analisi dei rischi e delle misure di prevenzione con riguardo alla gestione degli appalti pubblici e alla selezione del personale

coordinamento della strategia di prevenzione della corruzione con quella di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo

Trasparenza e «Open Government» sull'attuazione del PNRR: strumenti nazionali

L'espressione "Open government" (amministrazione aperta) indica un modo di governo trasparente, partecipativo e responsabile nei confronti dei cittadini. **Un'amministrazione pubblica che applica i principi dell'Open government permette alla popolazione di comprendere la sua attività, facilitando l'accesso alle sue informazioni, attraverso sistemi di condivisione dei dati e procedure efficaci di gestione degli archivi.**

A questa logica si ispira il **Portale Italia Domani** dove sono pubblicati i dati aperti sull'attuazione del PNRR, in un'ottica informativa «di servizio». Rispondono, in particolare, a queste finalità le distinte sezioni:

- Descrizione e stato di avanzamento degli investimenti e delle riforme
- bandi e avvisi emanati e link al quale candidarsi
- Informazioni sul fondo nazionale complementare
- Documentazione utile (es. CID, guida DNSH, basi legali del PNR...)



L'andamento del Piano: una visione d'insieme sul portale «Italia domani»

La sezione «**Andamento dell'attuazione del Piano**» è pensata per:

- Trovare e analizzare tutte le **riforme e gli investimenti** del Piano;
- Riflettere su **milestones e targets** e sulle relative tempistiche di conseguimento;
- Raccolta **bandi e avvisi pubblici** di interesse;
- Raccolta della **normativa PNRR** e delle **circolari esplicative**;
- **News** rilevanti sullo stato di attuazione del Piano e su iniziative rilevanti.

Tiboni.it: [Home](#) / [Andamento dell'attuazione del piano](#) Condividi su: [Twitter](#) [LinkedIn](#) [Facebook](#) [WhatsApp](#) [Email](#) [Print](#)

Andamento dell'attuazione del piano

Cerca [Mostra filtri](#) [Azzera filtri](#) [Scarica tabella completa](#)

Codice obiettivo	Denominazione obiettivo	Nome misura	Ente titolare	Data di presentazione	Avanzamento
M1C1-105 (Target)	Numero più elevato di "lettere di conformità"	Riforma 1.12 - Riforma dell'amministrazione fiscale	MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze	2022 - 4° trimestre	Conseguito Mostra dettagli
M1C1-124 (Target)	INPS - Miglioramento delle competenze dei dipendenti in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) T1	Investimento 1.6 - Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali	PCM OTD - Dipartimento della Trasformazione Digitale	2022 - 4° trimestre	Conseguito Mostra dettagli
M1C1-107 (Target)	Aumentare il gettito fiscale generato dalle "lettere di conformità"	Riforma 1.12 - Riforma dell'amministrazione fiscale	MEF - Ministero dell'Economia e delle Finanze	2022 - 4° trimestre	Conseguito

Italia Domani: Catalogo Open Data

Nella sezione “**Catalogo Open Data**” del portale ItaliaDomani vengono progressivamente pubblicati i seguenti **dataset sulla programmazione e l'avanzamento** delle Misure e dei progetti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

I dataset nei quali vengono organizzati in modo strutturato le informazioni disponibili attraverso il portale ItaliaDomani, sono:

Misure del PNRR

- Quadro finanziario del PNRR
- Milestone e Target - programmazione del PNRR
- TAG per il sostegno climatico e digitale del PNRR
- Amministrazioni Titolari – Interoperabilità
- Milestone e Target – attuazione
- Mappatura indicatori comuni del PNRR
- Avanzamento indicatori comuni del PNRR
- Monitoraggio delle misure del PNRR attraverso gli indicatori di sviluppo sostenibile (SDGs) e dell'Agenda 2030

Attuazione dei Progetti del PNRR

- Progetti del PNRR
- Soggetti del PNRR
- Localizzazione dei progetti PNRR
- Gare Aggiudicatari del PNRR
- Bandi e Avvisi PNRR
- Tag Progetti PNRR



La richiesta «dal basso» di trasparenza nella gestione del PNRR



Il tuo accesso personalizzato
al Piano nazionale di ripresa e resilienza

[Accedi](#)

[Open data](#)

[Faq](#)

FONDAZIONE
openpolis



[Home](#) [Temi](#) [Territori](#) [Priorità](#) [Obiettivi](#) [Organizzazioni](#) [Misure](#) [Scadenze](#) [Progetti](#)

Cerca tra le misure



Lo facciamo un dato alla volta.
Sostieni Openpolis

Condividi su

Trasparenza, informazione, monitoraggio e valutazione del PNRR

Il tuo accesso personalizzato al Piano nazionale di ripresa e resilienza. Scegli temi, territori, riforme, investimenti e organizzazioni su cui ricevere aggiornamenti. Una piattaforma libera, gratuita e senza pubblicità.

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

La richiesta «dal basso» di trasparenza nella gestione del PNRR

OREP

OSSERVATORIO RECOVERY PLAN



1059

GIORNI

05 H 28 M 44 S

ALLA CHIUSURA DEL PNRR

CHI SIAMO ▾ WEBINAR ▾ CONOSCERE ▾ MONITORARE ▾ ASSISTENZA TECNICA



Missione 1

32 interventi



Missione 2

13 interventi



Missione 3

2 interventi



Missione 4

3 interventi



Missione 5

1 interventi

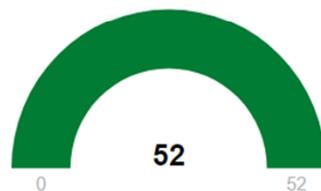


Missione 6

1 interventi

Target conseguiti - 52

Alcuni esempi:



- Borse di studio per l'accesso all'università
- Progetti universitari - PRIN
- Aggiudicazione appalti per le infrastrutture idriche
- Alta Velocità Salerno-Reggio Calabria
- Entrata in vigore delle linee guida sull'e-procurement

Il monitoraggio e la rendicontazione del PNRR «a servizio» della trasparenza

La trasparenza nella gestione dei progetti PNRR richiede e presuppone la realizzazione di un sistema di raccolta, aggiornamento e messa a disposizione di una straordinaria quantità di dati, tenuto conto della complessità degli interventi previsti e della pluralità dei soggetti coinvolti.

Per questo motivo, **il Sistema Unitario di Monitoraggio del PNRR**, finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'articolo 29 del regolamento (UE) 241/2021 con riferimento alla “raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell’attuazione delle attività e dei risultati”, sia pur destinato in prima battuta proprio alle Istituzioni europee, e non ai cittadini, è fondamentale strumento «a servizio» della complessiva trasparenza nella fase di attuazione del Piano

Le informazioni sono rilevate, a livello di dettaglio, da parte dei titolari degli interventi (Comuni, Regioni, Ministeri, altri Enti) e rese disponibili alle singole Amministrazioni responsabili di ciascuna misura che le validano e le inviano al Ministero dell’economia e delle finanze che cura l’aggregazione a livello di PNRR e la loro divulgazione.



Il sistema ReGis

Sviluppato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), il **sistema ReGis** rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e territoriali, gli uffici e le strutture coinvolte nell'attuazione adempiono agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR, secondo questa scansione temporale:

- Ogni mese è previsto l'aggiornamento dei dati di monitoraggio da parte dei soggetti attuatori
- Entro il 20 di ogni mese: Validazione dei progetti aggiornamento dei dati relativi alle Misure da parte delle UDM delle Amministrazioni Titolari
- Entro il 10 di ogni mese: Implementazione dei dati di monitoraggio da parte dei soggetti attuatori

Tra le funzionalità previste dal sistema ReGis vi è quella relativa alla **Rendicontazione delle spese**, che permette alle Amministrazione centrali titolari delle misure e ai Soggetti Attuatori di elaborare i rendiconti e attestare l'esito dei controlli di competenza



Il sistema ReGiS: obiettivo



L'obiettivo del Sistema Informativo in oggetto è quello di fornire uno strumento in grado di:

- **supportare la gestione, il monitoraggio, e il controllo** delle iniziative (Misure, SubMisure e Riforme) finanziate dal PNRR;
- **garantire un unico punto di accesso** per le Amministrazioni che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito dell'attuazione del PNRR (Amministrazioni Centrali, Enti locali, ecc.), La centralizzazione delle informazioni favorirà quindi l'interoperabilità tra ReGiS e le principali Basi Dati nazionali;
- **storicizzare tutti i dati rilevati nel ReGiS in modalità strutturata** e resi disponibili per la consultazione da parte dei soggetti che ne hanno titolo (es.: Organismo di Audit, Amministrazioni titolari, CE, ecc.);
- **archiviare la documentazione** che riterrà utile in ogni fase dei vari processi supportati.

I controlli della Corte dei Conti «a servizio» della trasparenza

L'art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021 ha affidato alla **Corte dei conti** una specifica funzione di controllo in merito all'acquisizione ed all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR, **da valutare in termini di economicità, efficienza ed efficacia**, in aggiunta alle ordinarie funzioni di controllo già previste per tutta l'attività delle Pubbliche Amministrazioni.

Le istruttorie sono eseguite con l'analisi delle informazioni tratte dalla banca dati ReGiS, dagli elementi informativi reperibili da fonti aperte, dalla documentazione fornita tempestivamente dalle singole Amministrazioni a seguito di apposite richieste della Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato. L'esito di questo controllo sono le **Relazioni semestrali al Parlamento** sullo stato di attuazione del PNRR

Anche le sezioni regionali hanno indirizzato i loro programmi di controllo, in molti casi, sull'attuazione delle misure previste dal PNRR





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**INDAGINE SULLA GESTIONE DEGLI INTERVENTI
RICONDUCIBILI ALLA MISSIONE SESTA "SALUTE",
FINANZIATI CON RISORSE A VALERE SUI FONDI PNRR E
FONDO COMPLEMENTARE, REALIZZATI NELLA REGIONE
EMILIA-ROMAGNA NEL PERIODO 2021 - 2026**

Deliberazione n. 189 /2022/VSGO



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

La comunicazione istituzionale sull'attuazione della Missione 6 Salute a livello nazionale..

PNRR - Salute

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza



Cerca

[Home](#) [Come cambia il Servizio sanitario nazionale](#) [Missione salute](#) [Riforme](#) [Investimenti](#) [Bandi e avvisi](#) [Norme e atti](#) [Notizie](#)

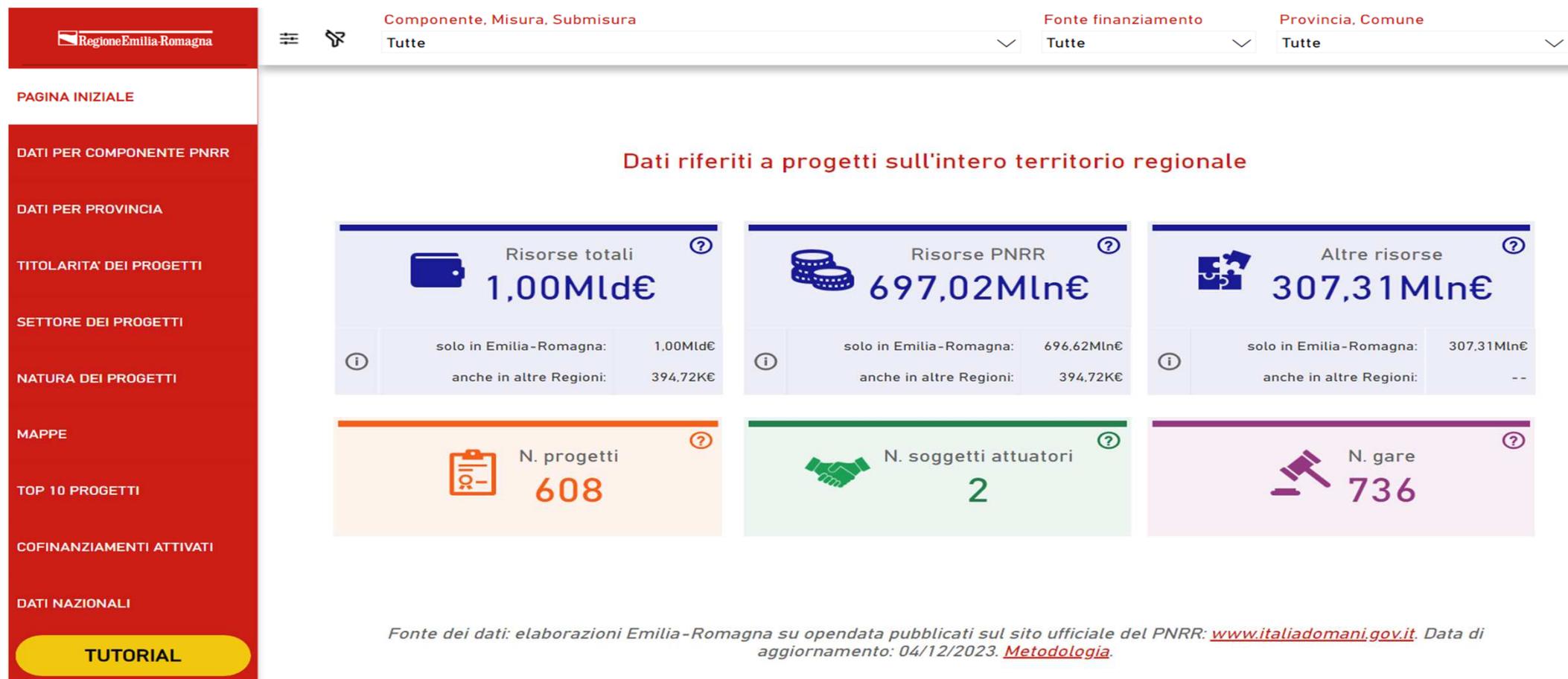
PIÙ / PROSSIMITÀ
/ INNOVAZIONE
/ UGUAGLIANZA
Salute

[Scopri di più](#)



E a livello regionale

L'andamento in Emilia-Romagna del PNRR: missione 6



Per concludere

Abbatere l'asimmetria informativa che in questo momento ancora rende difficile per i cittadini monitorare lo stato dell'arte degli investimenti che il PNRR è senz'altro possibile, **utilizzando in modo combinato gli strumenti ordinari della trasparenza, le informazioni derivanti dal sistema di monitoraggio e rendicontazione, e infine, gli strumenti della comunicazione istituzionale.**

Le informazioni in merito alla trasformazione del SSN devono essere aggregate modo da renderle maggiormente fruibili al pubblico, se si vuole permettere alla trasparenza di assolvere la sua funzione di controllo diffuso e stimolare la partecipazione

La **sezione «dati ulteriori» del portale trasparenza** può costituire un utile luogo di condivisione di dati aggregati sull'attuazione delle misure PNRR da parte di ciascuna Azienda, insieme a specifiche iniziative di divulgazione e comunicazione, all'interno e all'esterno dei risultati ottenuti





ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Grazie per l'attenzione!

claudia.tubertini@unibo.it

www.unibo.it