

ALLEGATO D

IL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL POR SARDEGNA 2000-2006

Indice

1	PREMESSA: OGGETTO, ARTICOLAZIONE E MODALITA' DI REALIZZAZIONE DELL'ANALISI	3
2	IL SISTEMA DI MONITORAGGIO ADOTTATO DALLA RAS PER IL POR 2000-2006	4
2.1	Il funzionamento del Sistema di Monitoraggio	4
2.2	Il sistema informativo del POR Sardegna	5
2.3	Organizzazione e risorse umane del Sistema di Monitoraggio	9
2.4	L'evoluzione prossima: Monit Web	9
3	PUNTI DI FORZA, CRITICITA', BUONE PRASSI	10
3.1	Punti di forza	10
3.2	Criticità del sistema	11
3.3	La Buona Prassi	12
4	CONCLUSIONI E INDICAZIONI PER LA RIPROGRAMMAZIONE	13
5	APPENDICE A - ELENCO DELLE PRINCIPALI PUBBLICAZIONI UFFICIALI SPECIFICHE UTILIZZATE PER LA STESURA DEL PRESENTE RAPPORTO	14
6	APPENDICE B - ELENCO DEGLI INTERLOCUTORI INCONTRATI DAL VALUTATORE INDIPENDENTE NEL CORSO DELLA VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO – POR SARDEGNA 2000/2006	15

1 PREMESSA: OGGETTO, ARTICOLAZIONE E MODALITA' DI REALIZZAZIONE DELL'ANALISI

Oggetto del presente lavoro è la valutazione del Sistema di Monitoraggio (SM) del POR Sardegna 2000-2006 di cui si è approfondita l'analisi in quanto elemento essenziale del più vasto e complesso Sistema di Gestione del POR al quale tutte le altre componenti (sorveglianza, controllo, valutazione, circuito finanziario, ecc.) fanno necessariamente riferimento.

Il Sistema di Monitoraggio (SM) è stato analizzato e valutato alla luce degli obiettivi e delle indicazioni di massima per esso previsti nel POR e di quanto più dettagliatamente specificato nelle diverse edizioni dei CDP nonché degli altri documenti e prescrizioni al riguardo prodotti sia dalla stessa Regione Sardegna che da altre Istituzioni o Amministrazioni – a partire naturalmente da quanto previsto dai Regolamenti comunitari e dai rapporti dei Servizi del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) interessati (IGRUE, UVER, UVAL.). In Appendice A si riporta l'elenco delle principali pubblicazioni ufficiali esaminate.

Partendo dall'analisi della bibliografia citata e dell'altra documentazione "grigia" raccolta – rapporti di audit, documentazione tecnica, note e paper di lavoro dei soggetti interessati - nonché dai contatti preliminari con i responsabili del Sistema di Monitoraggio (SM), si è realizzata una azione di ricognizione sul campo e di incontri e riunioni con un selezionato target di testimoni privilegiati – responsabili di Misura e di procedimento, referenti per il monitoraggio, ecc.- rappresentativo delle diverse realtà e problematiche del SM, mirante a ricostruire e verificare l'effettivo funzionamento del sistema ed al tempo stesso a rilevarne criticità e punti di forza. In totale si sono incontrati circa 25 interlocutori nel corso di più di una dozzina di riunioni o colloqui.

Si è in seguito rivolta l'attenzione al grado di fruibilità del sistema da parte di alcuni utilizzatori istituzionali ed alle prospettive di prossima evoluzione al fine di estendere la valutazione anche ad aspetti, la cui realizzazione è già programmata, che si manifesteranno concretamente solo nel secondo triennio di programmazione.

E' sulla base dei numerosi elementi di analisi e di valutazione raccolti, discussi e verificati con gli interlocutori indicati in Appendice che si è provveduto infine alla stesura del Rapporto che risulta così articolato in tre parti principali:

- descrizione del sistema, comprendente, tra l'altro, anche il confronto tra caratteristiche ed obiettivi previsti da Programma ed effettive modalità di funzionamento, nonché l'esame delle prospettive di evoluzione;
- analisi degli elementi di criticità e di forza del sistema (sia percepiti dai soggetti ed utenti che rilevati);
- raccomandazioni e conclusioni.

Naturalmente, la valutazione, pur soffermandosi estesamente sugli aspetti informatici, non ha mai considerato questi ultimi, che tutto sommato hanno un ruolo meramente strumentale, come esaustivi del Sistema di Monitoraggio che, al contrario, come è già stato ricordato inizialmente, è sempre stato analizzato alla luce dell'insieme delle procedure, dell'organizzazione, delle risorse professionali e materiali messe in opera o da implementare nell'ambito del (ed in sinergia con il) più ampio e complesso Sistema di Gestione del POR Sardegna.

A questo proposito, un punto di riferimento ineludibile nella predisposizione della metodologia di indagine e nell'analisi valutativa del Sistema di monitoraggio è stato l'importante lavoro svolto dall'Unità di Verifica degli Investimenti pubblici (UVER) presso il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) del Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) nell'ambito dell'attività svolta per il controllo di qualità dei Sistemi di monitoraggio del QCS 2000-2006. Ai documenti ed alle linee guida prodotti in questo quadro si rinvia pertanto per una descrizione generale dei principi di funzionamento e dei criteri di analisi dei Sistemi di Monitoraggio, nonché degli indicatori di controllo utilizzati.

Anche al fine di facilitare una lettura trasversale della valutazione dei SM dei diversi POR, pertanto, in questo Rapporto, si adotteranno le definizioni e le categorie di analisi adottate dall'UVER per la sua attività di Controllo della qualità dei Sistemi di monitoraggio dei Fondi strutturali, a partire dalla definizione stessa di Sistema di monitoraggio (SM) che qui si riporta al solo fine di facilitare la lettura del presente documento: "Il Sistema di Monitoraggio è l'insieme delle procedure (manuali o informatiche) e delle risorse destinate alla produzione, al controllo ed alla trasmissione dei dati finanziari, fisici e procedurali sui progetti finanziati".

2 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO ADOTTATO DALLA RAS PER IL POR 2000-2006

In coerenza con quanto previsto nel Complemento di Programmazione, il Sistema di Monitoraggio (SM) adottato dall'Autorità di Gestione (AdG) del POR Sardegna opera a livello di massima disaggregazione del Programma, ovvero a livello di singolo progetto, al fine di garantire la massima efficienza, rappresentata dall'affidabilità, dalla tempestività e dalla versatilità. A partire dalla rilevazione dei dati a livello di progetto, l'attività di monitoraggio perviene al loro trattamento e alla loro progressiva aggregazione in funzione dei livelli gerarchici in cui è articolata la struttura del programma, secondo modalità significative per l'analisi e la valutazione.

Gli obiettivi che il sistema di Monitoraggio adottato intende perseguire sono:

- Il decentramento delle competenze, in base al quale il dato viene rilevato il più possibile vicino al punto in cui nasce, quindi presso il soggetto beneficiario;
- La tempestività: produzione, raccolta e elaborazione del dato devono avvenire entro le date prestabilite;
- La minimizzazione delle attività a basso valore aggiunto: per la raccolta del dato presso il beneficiario finale si intende far ricorso alla tecnologia web, al fine di limitare l'attività dell'Amministrazione Regionale alla sola attività di verifica e analisi del dato;
- L'affidabilità: il dato prodotto deve essere certo e veritiero, ovvero certificato.

2.1 Il funzionamento del Sistema di Monitoraggio

Al fine di garantire un flusso informativo adeguato, tale da assicurare l'invio tempestivo dei dati di monitoraggio all'IGRUE, il Complemento di programmazione specifica in maniera dettagliata le procedure di funzionamento del sistema di monitoraggio della Regione e, per ognuna delle fasi che compongono il processo di monitoraggio, individua una precisa attribuzione dei ruoli e delle responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella attuazione e nella gestione del Programma.

Secondo quanto previsto nel CdP i soggetti coinvolti nelle varie fasi del processo di monitoraggio sono:

- Il **Beneficiario Finale** (BF), responsabile della produzione del dato, il quale è tenuto a fornire con periodicità continua gli indicatori finanziari, procedurali e fisici del progetto.
- Il **Responsabile di procedimento delle singole operazioni**, che assiste il responsabile di misura nelle funzioni di raccolta e di verifica dei dati inviati dai vari beneficiari finali. Lo svolgimento di tale fase deve avvenire anch'essa con continuità, man mano che il beneficiario finale invia le informazioni.
- Il **Responsabile operativo di Monitoraggio** presso ogni Assessorato, il quale una volta che i dati sono stati verificati da parte del responsabile di misura, provvede alla loro elaborazione e successivamente formalizza lo stato di avanzamento della misura. In generale svolge la funzione di coordinamento e di organizzazione dei dati di monitoraggio rilevati dai vari responsabili di misura che operano presso l'Assessorato.
- Il **Responsabile di Misura**, responsabile della gestione della misura, che provvede alla certificazione e alla validazione dei dati di monitoraggio inviandoli successivamente al responsabile operativo di monitoraggio, il quale a sua volta inoltra i dati definitivi all'Ufficio di coordinamento del Monitoraggio presso l'AdG.
- L'**Ufficio di coordinamento del Monitoraggio** presso l'AdG stessa, che ricevuti gli stati di avanzamento da parte dei vari responsabili operativi di monitoraggio, provvede ad una loro elaborazione, aggregazione e al successivo inoltro dei dati a livello di intero programma all'IGRUE. (Sintesi).

Dalle analisi effettuate sul funzionamento del sistema di monitoraggio, si evidenzia che per certi aspetti e nella maggior parte dei casi la procedura effettivamente messa a regime si discosta, anche se in modo non sostanziale, dallo schema appena descritto contenuto nel Complemento di Programmazione. In particolare, la procedura si differenzia perché nella maggior parte dei casi la figura del responsabile operativo di monitoraggio per assessorato non esiste, o per lo meno non ha assunto il ruolo previsto. Infatti, in conformità con quanto previsto nel CdP, i dati relativi al singolo progetto vengono inviati, di solito su supporto informatico o su supporto cartaceo, dai rispettivi Beneficiari Finali ai Responsabili di Misura; una volta che il responsabile di procedimento ha provveduto alla raccolta e all'aggregazione dei dati, il responsabile di misura procede agli opportuni controlli, alle necessarie verifiche e alla validazione. Però poi è il Responsabile di Misura che provvede direttamente all'invio su supporto informatico dei dati raccolti all'Ufficio di Monitoraggio che, a sua volta, provvede alla trasmissione al Sistema centrale di

monitoraggio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – IGRUE, secondo le modalità e la frequenza stabilite. Si è riscontrato, per contro, che solo in 1 su 14 Assessorati coinvolti nella gestione del POR, l'attività svolta dal responsabile operativo di monitoraggio rispecchia fedelmente quanto previsto dal CdP.

Presso alcuni assessorati inoltre è stato introdotto e formalizzato il ruolo del “referente di monitoraggio”, una nuova figura che ha il compito specifico di affiancare il responsabile di misura e il responsabile di procedimento, nella raccolta, nella verifica e nella elaborazione dei dati di provvedere all'implementazione del sistema informativo.

Lo strumento utilizzato per la rilevazione delle informazioni, nella maggior parte dei casi, è rappresentato da una scheda di progetto, composta da più sezioni:

1. la sezione dell'anagrafica del progetto, in cui sono riportate tutte le informazioni utili per l'identificazione del progetto (descrizione del progetto, localizzazione, soggetto beneficiario, codice fiscale, sede legale ecc);
2. la sezione del monitoraggio finanziario, in cui si precisa l'ammontare della spesa prevista, la spesa ammessa, le anticipazioni erogate, le erogazione per gli stati di avanzamento dei lavori e il saldo finale;
3. la sezione di monitoraggio procedurale, in cui si precisa la fase di realizzazione del progetto;
4. la sezione di monitoraggio fisico, in cui vengono rilevati gli indicatori di realizzazione dell'intervento, sia quelli previsti nel progetto che quelli realizzati a fine intervento.

Diversamente da quanto previsto nel Complemento di programmazione, la raccolta delle informazioni non inizia dal momento della presentazione delle singole domande di finanziamento; di solito il responsabile di misura incomincia a monitorare il progetto solo a partire dall'approvazione della graduatoria finale dei progetti finanziati e in alcuni addirittura a seguito dell'assunzione dell'impegno giuridicamente vincolante da parte del beneficiario finale.

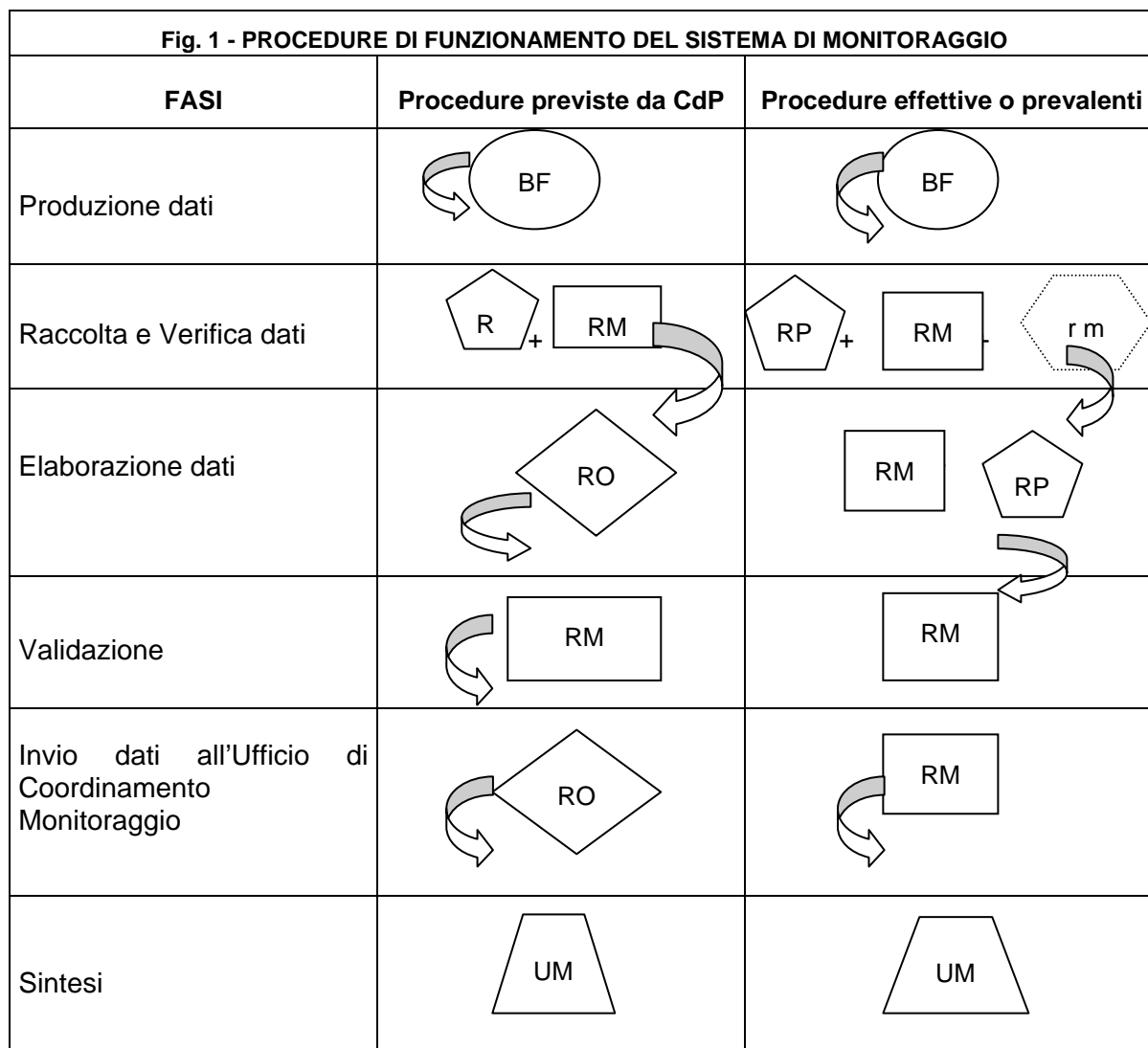
L'invio dei dati da parte del beneficiario finale al responsabile di misura, coerentemente con quanto previsto nel CdP, avviene in maniera informatizzata nella maggior parte dei casi, solo però in prossimità delle scadenze trimestrali obbligatorie, mentre solo in pochissimi casi si assiste ad un monitoraggio continuo.

2.2 Il sistema informativo del POR Sardegna

Nella fase iniziale, attraverso le risorse dell'Assistenza Tecnica del precedente periodo di programmazione (1994/1999), l'AdG del POR Sardegna si era dotata di un proprio sistema informativo di archiviazione e gestione informatizzata dei dati di monitoraggio, costituito da un'architettura modulare client-server e da una connessione di tipo Internet tra i diversi uffici dell'amministrazione regionale, in grado di dialogare con l'applicazione di Monit 2000. Successivamente nel marzo 2002, però, in considerazione del fatto che il sistema operativo regionale presentava problemi di natura tecnica, si è deciso di adottare ufficialmente il sistema elaborato a livello centrale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - IGRUE.

Il sistema informatico MONIT 2000 prevede sia l'installazione di una postazione principale, la cosiddetta postazione “zero”, presso l'Ufficio di coordinamento del Monitoraggio collegata alla postazione primaria presso l'IGRUE, sia l'installazione di una serie di postazioni secondarie presso tutti gli assessorati impegnati nella gestione del Programma.

La mancanza di una rete informatica regionale ha costretto l'Amministrazione regionale ad installare presso ogni postazione di monitoraggio una versione di MONIT 2000 “stand alone”, cioè una versione che non prevede un dialogo diretto tra la postazione principale e le postazioni secondarie, ma solo con modalità indiretta; pertanto la trasmissione dei dati dalla postazione inferiore alla postazione superiore può avvenire solo per via esterna, attraverso un trasferimento dei dati con l'ausilio di un floppy disk. Il successivo invio dall'Ufficio di Monitoraggio alla postazione dell'IGRUE avviene attraverso una porta di accesso garantita da un collegamento via FTP.



Legenda:

BF Beneficiario Finale
 RP Responsabile di Procedimento
 RM Responsabile di Misura
 RO Responsabile Operativo di monitoraggio
 UM Ufficio di coordinamento di Monitoraggio
 r m referente di monitoraggio

Pertanto, l'architettura del sistema allestita dalla Regione per la gestione del sistema di Monitoraggio risulta così articolata:

- Una postazione principale, presso l'Autorità di Gestione, con funzioni di coordinamento e di aggregazione dei dati a livello di misura, asse, fondo e Programma, che agisce, altresì, da postazione subprincipale per il FESR;
- Tre postazioni subprincipali, una per ogni Fondo (FEOGA, FSE e SFOP);
- Ogni postazione subprincipale per Fondo è articolata in postazioni secondarie, presso ogni Assessorato responsabile nell'attuazione del Programma;
- Una postazione dell'Autorità di Pagamento FESR;
- Le postazioni dell'Autorità di Pagamento FEOGA, FSE e SFOP sono presso le rispettive postazioni subprincipali.

Complessivamente, per la gestione dell'intero Sistema di Monitoraggio, sono state allestite 43 postazioni di monitoraggio distribuite nei vari Assessorati competenti, sia nel caso in cui l'assessorato abbia la responsabilità della sola gestione dei singoli progetti, sia nel caso in cui gestisca l'intera misura.

Per la gestione del FESR sono state allestite n. 23 postazioni, di cui una principale e 22 secondarie: 2 alla Programmazione, 2 al Turismo, 3 agli Enti Locali, 1 ai Trasporti, 1 agli Affari Generali, 5 all'Ambiente, 1 all'Industria, 4 alla Pubblica Istruzione, 3 ai Lavori Pubblici ed 1 all'Igiene e Sanità.

Per il Fondo FSE sono state installate n. 8 postazioni secondarie: 6 presso l'Assessorato al Lavoro e 2 presso l'Assessorato Pubblica Istruzione e 1 postazione subprincipale.

Per la gestione delle due misure SFOP vi è la postazione subprincipale.

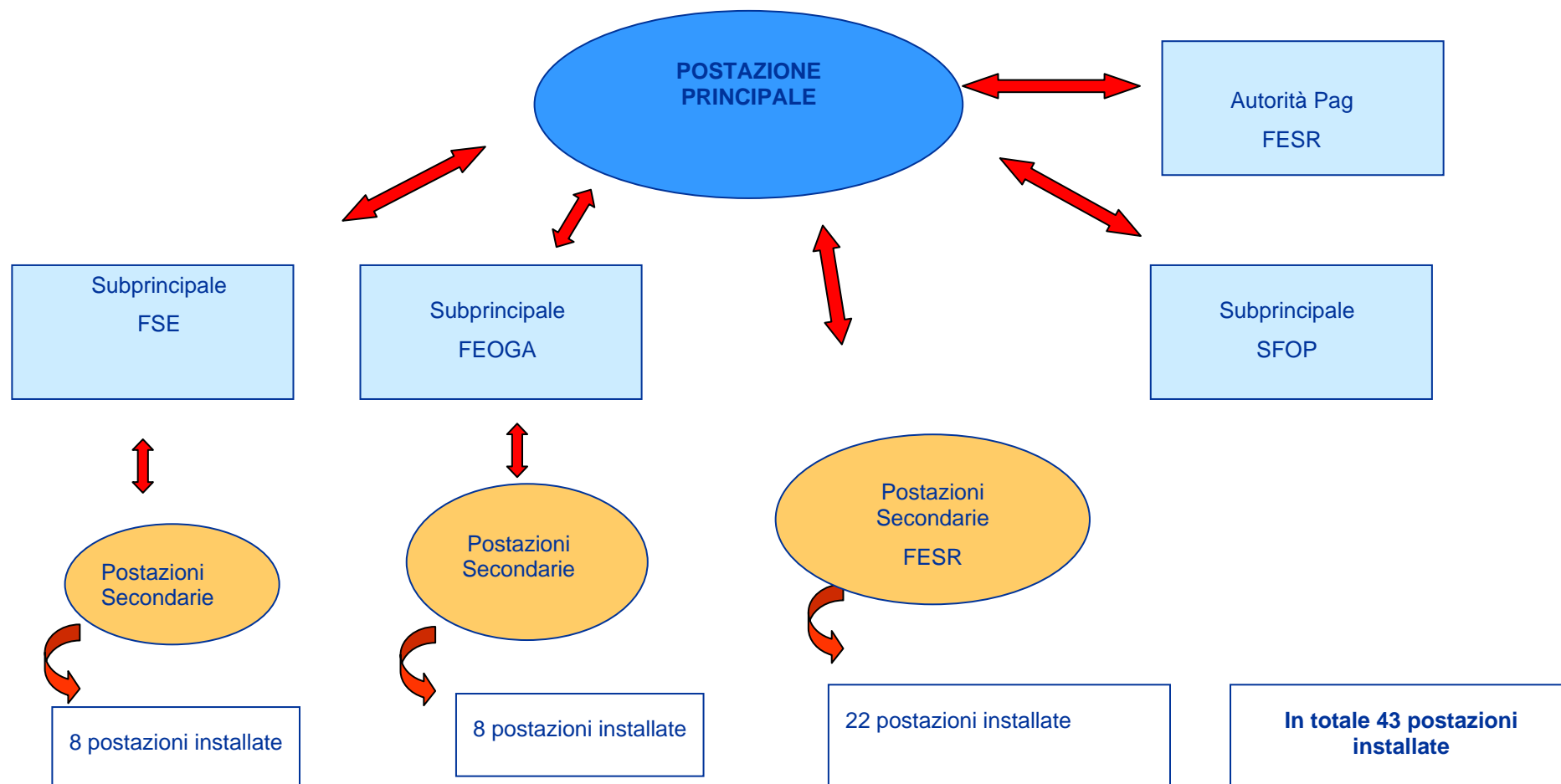
Per la gestione delle misure del FEOGA sono state allestite oltre alla postazione subprincipale 8 postazioni secondarie, che si interfacciano con i 7 Servizi Ripartimentali dell'Agricoltura, e con l'ERSAT.

Il caricamento dei dati nel sistema informativo viene svolto direttamente presso ogni postazione secondaria di monitoraggio, e viene effettuata per circa il 50% delle misure manualmente, e per l'altro 50% con modalità informatica. In riferimento al sistema di monitoraggio delle misure del FEOGA, invece, il modello adottato prevede l'inserimento dei dati generali di Misura da parte delle varie postazioni secondarie dei responsabili di misura; inoltre l'alimentazione dei dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale, progetto per progetto, viene effettuata ad opera degli Ispettorati Dipartimentali e dell'ERSAT che, incaricati della gestione di alcune misure, dispongono di un proprio sistema di archiviazione e gestione dei dati basato sul programma Lotus Notes. In un primo tempo i due sistemi di monitoraggio (MONIT 2000 ed i sistemi di monitoraggio locali) non dialogavano pienamente fra di loro; tuttavia, in seguito allo sviluppo di un protocollo di dialogo (il cosiddetto "protocollino", sviluppato dallo RTI che fornisce l'Assistenza Tecnica al POR), si è provveduto a convertire ed a scaricare direttamente i dati in un formato compatibile con il sistema informatico centrale.

Si ricorda, inoltre che la valutazione della "Qualità del sistema di indicatori e delle procedure di monitoraggio" della Regione Sardegna rappresentava uno dei criteri obbligatori da soddisfare per il conseguimento della riserva di premialità nazionale del 4%; infatti, in linea con quanto richiesto per soddisfare tale criterio, l'AdG ha adottato nel proprio Complemento di Programmazione gli indicatori di realizzazione ed i target per Fondo e ha provveduto al trasferimento dei dati a livello di progetto secondo la tempistica stabilita dall'IGRUE. A tale proposito, al fine di garantire il pieno rispetto delle scadenze per l'invio dei dati di monitoraggio nei 30 giorni successivi alla scadenza del trimestre (30 aprile, 30 luglio, 30 ottobre e 30 gennaio), l'Ufficio di Monitoraggio dell'AdG ha richiesto ad ogni responsabile di misura l'invio dei dati entro 20 giorni precedenti la scadenza. Solo a partire dal 2003, dal momento dell'entrata a regime del sistema di monitoraggio, tale cronogramma si è rivelato indispensabile per il pieno assolvimento degli obblighi di monitoraggio.

In riferimento alle procedure di sicurezza, date le caratteristiche di multi-utenza della gestione delle misure (in particolare per le misure del FESR gestite da più assessorati, 1.1., 1.3, 4.1, 4.3, 6.1 e 6.3) l'AdG ha adottato una classica procedura di sicurezza che, tramite username e password, assicura la protezione dei dati.

Fig. 2 - SCHEMA DI MASSIMA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE INFORMATICHE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEL POR SARDEGNA 2000/2006



2.3 Organizzazione e risorse umane del Sistema di Monitoraggio

Sinora, delle 54 misure del POR Sardegna sono state avviate complessivamente 46 misure, che prevedono il coinvolgimento di 32 Responsabili di Misura e di altrettanti responsabili di procedimento.

Per quanto attiene le risorse umane impiegate nell'alimentazione e nella manutenzione del sistema informativo di monitoraggio, ogni assessorato ha organizzato un gruppo di lavoro, costituito mediamente da due persone per ogni postazione, alle quali è stata fornita una breve formazione di carattere generale sull'utilizzo del sistema informativo ed è stata garantita una consistente attività di affiancamento da parte del Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) incaricato di svolgere l'attività di Assistenza Tecnica al POR.

In riferimento al carico di lavoro dell'intero personale coinvolto nel sistema di monitoraggio, nelle interviste effettuate i vari Responsabili di Misura hanno denunciato un sottodimensionamento della struttura in relazione ai compiti assegnati e un sovraccarico di lavoro; in realtà, infatti, oltre alla gestione delle misure del POR, l'intero team svolge in prevalenza altre attività riguardanti l'ordinaria amministrazione, destinando solo una piccola parte della propria attività (in alcuni casi neanche il 10% del tempo destinato all'attività lavorativa) al funzionamento del sistema di monitoraggio.

2.4 L'evoluzione prossima: Monit Web

L'assenza di un rete informativa regionale non ha ancora permesso l'attivazione della componente "Monit Web" che consentirà direttamente ai beneficiari finali di alimentare la base dati delle postazioni secondarie di misura; coerentemente con quanto previsto nel Complemento di Programmazione il collegamento via web, che verrà allestito "obbligatoriamente" (così almeno è previsto) entro marzo 2004, permetterà all'AdG di minimizzare le attività a basso valore aggiunto.

3 PUNTI DI FORZA, CRITICITA', BUONE PRASSI

La descrizione e la storia recente dell'implementazione del Sistema di Monitoraggio del POR Sardegna 2000-2006 stanno ad indicare la complessità e le vicissitudini che ne hanno determinato in larga parte le attuali criticità.

Come si è accennato in premessa, la rilevazione e l'analisi delle criticità è stata effettuata attraverso incontri e colloqui approfonditi con i gestori e gli utilizzatori del Sistema e poi mediante la verifica diretta dell'output del sistema. Si è così avuto modo di ascoltare dai diretti interessati – gestori ma anche, in minor misura, utilizzatori – la loro percezione dei punti di forza e di criticità del sistema. La loro autovalutazione è stata poi sottoposta ad una verifica sia attraverso rilevazioni dirette effettuate dal Valutatore sui diversi output del sistema ai differenti stadi del processo di monitoraggio, sia sottoponendo agli interlocutori alcune domande di controllo e/o rilevando direttamente le informazioni sull'effettivo funzionamento del sistema.

Di grande ausilio per la rilevazione delle criticità, e comunque per l'analisi approfondita del Sistema, è stata la rimarchevole attività di controllo sulle attività di monitoraggio svolta autonomamente dai competenti servizi dell'Autorità di Pagamento nell'ambito dei controlli di I° livello da essa effettuati per competenza istituzionale. L'autorità di Pagamento è infatti un utilizzatore dei dati forniti dal Sistema di Monitoraggio che dovrebbero poter essere utilizzati per il riscontro, anche in forma automatizzata, dei dati finanziari e contabili relativi alle domande di pagamento. Il suo punto osservazione è risultato pertanto particolarmente interessante sia perché riflette le risultanze di approfonditi specifici controlli, sia perché evidenzia le esigenze di un potenziale fruitore del sistema.

3.1 Punti di forza

Il principale punto di forza del sistema analizzato è che esso, pur con i problemi e le criticità di cui si dirà più avanti, riesce a raccogliere ed a trasmettere all'IGRUE entro le scadenze stabilite – quindi con la necessaria tempestività – i dati di base sull'avanzamento del Programma. In altri termini, esso assolve alla sua funzione fondamentale, il che, se può da un lato sembrare assolutamente ovvio e banale, non è affatto scontato considerato il contesto di partenza ed in particolare le date di adozione del sistema MONIT 2000 (la decisione, lo si ricorda, è del Marzo 2002), i notevoli sforzi sostenuti dall'AdG, anche con l'ausilio dell'Assistenza tecnica del POR, per mettere in piedi a livello periferico (Assessorati) le strutture organizzative e tecniche per l'implementazione del Sistema, nonché per diffondere attraverso tutte le strutture impegnate nella gestione del POR una cultura del monitoraggio inteso non come mero obbligo ed ulteriore adempimento cui far fronte, ma come indispensabile ed utile ausilio nella gestione.

Il conseguimento di questa funzionalità di base del sistema è ancora più rimarchevole se si tiene conto dei problemi tecnici che spesso il sistema MONIT ha posto, soprattutto, nel dialogo con i sistemi informativi locali (cui si è ovviato in diverse maniere, e non solo attraverso lo sviluppo di appositi "protocollini"), e le insufficienti risorse destinate, sia localmente che a livello centrale, alla formazione specifica del personale addetto al SM.

Per poter meglio apprezzare il percorso effettuato ed i progressi conseguiti si possono utilizzare le informazioni (verificate) fornite dalla stessa AdG, secondo la quale, da una ricostruzione puntuale degli invii relativi alla trasmissione dei dati di monitoraggio si è rilevata la seguente situazione: nel corso del 2001 l'AdG ha trasmesso i dati finanziari con un ritardo medio di 27 giornate; i dati di monitoraggio procedurale con un ritardo molto più ridotto pari in media a 6 giornate, mentre non si è provveduto ad inviare alcun dato di monitoraggio fisico. Tali ritardi, (in particolare per quanto riguarda i dati procedurali e fisici) sono stati giustificati dalla mancata funzionalità del protocollo di colloquio fra i sistemi informatici regionali e MONIT 2000, ancora in fase di affinamento. Nel corso del 2002 la situazione è notevolmente migliorata, in quanto i dati di monitoraggio fisico e procedurale sono stati inviati nei tempi previsti, mentre l'invio dei dati di monitoraggio finanziario ha registrato un ritardo medio di 15 giornate. Il 2003 evidenzia l'entrata a regime del sistema di Monitoraggio, in cui i dati finanziari dei due trimestri sono stati inviati entro la scadenza.

C'è solo da aggiungere a questo quadro che, come viene rilevato nel paragrafo successivo, non sempre le informazioni a livello di progetto vengono fornite dai beneficiari finali complete di tutti i dati richiesti, e ciò nonostante i notevoli sforzi sostenuti dall'Adg a tutti i livelli nei confronti degli stessi beneficiari finali perché corrispondano puntualmente e completamente agli obblighi di monitoraggio, sforzi (sostenuti anche da un forte impegno delle risorse fornite dalla Assistenza Tecnica) che hanno prodotto comunque un enorme miglioramento nella raccolta dei dati.

3.2 Criticità del sistema

Le principali criticità riscontrate, si possono sintetizzare come segue:

- impossibilità di fatto di utilizzare i dati di monitoraggio raccolti anche per la gestione ed il controllo del Programma, ai diversi livelli;
- esistenza di una duplicazione di sistemi di monitoraggio: "locali"¹ (spesso basati su Excel o Access e sviluppati in modo semi artigianale ma efficace dai referenti di monitoraggio, o più sofisticati come nel caso dell'ERSAT) e MONIT 2000 che solo in alcuni casi comunicano tra loro, obbligando ad una duplicazione di attività di imputazione dei dati, potenziale fonte di errori;
- inaffidabilità dei dati restituiti da MONIT a livello centrale (p.es. raddoppio o assenza dei valori precedentemente imputati);
- carenza di rilevazione delle informazioni di monitoraggio, in particolare degli indicatori fisici e/o soprattutto nelle misure la cui gestione è affidata ad enti intermedi (p.es. nei regimi di aiuto);
- in alcuni casi, frequente rotazione o eccessivi carichi di lavoro per altri impegni del personale addetto al monitoraggio anche per le attività a più basso valore aggiunto, ma che richiedono comunque estrema accuratezza (come l'inserimento manuale dei dati nel sistema), con potenziali conseguenze sulla completezza o affidabilità delle informazioni;
- carenza o limitatezza di procedure formalizzate di controllo e verifica automatica del dato, cui si supplisce con il grande impegno ed attenzione dei Responsabili di Misura o dei referenti per il monitoraggio, a seconda dei casi, nel controllo, verifica e validazione del dato elementare (di progetto) in entrata.

Dall'elenco riassuntivo sopra riportato, per altro non esaustivo limitandosi alle criticità di maggior rilievo, che non viene dettagliato a livello di singola misura o Assessorato per evidenti motivi di spazio e perché ben poco aggiungerebbe alla sostanza della valutazione, emerge un quadro non completamente positivo della effettiva funzionalità del Sistema al di là della sua missione fondamentale che - non è inutile ripeterlo - viene comunque assolta in modo sostanziale e tempestivo.

Questa situazione è il frutto di realtà molto diversificate: accanto ad aree dove si registra un funzionamento non solo corretto ed efficace ma anche efficiente, permangono difficoltà organizzative e/o procedurali per alcune misure che vedono incompleta o addirittura poco affidabile la raccolta dei dati (si è citato il caso delle misure di aiuto con gestione esterna o quelle dove gli attuatori degli interventi - p.es. i comuni - non riescono a fornire tutti i dati richiesti). Tali differenze dipendono naturalmente in gran parte dalla diversità nella qualità e quantità dei progetti e/o dei beneficiari finali e/o attuatori dei progetti.

Rispetto all'elenco sopra riportato si ritiene necessario attirare l'attenzione sulle criticità a nostro avviso più rilevanti, e questo anche al fine dell'adozione degli opportuni interventi correttivi/integrativi che verranno suggeriti nel capitolo seguente.

Innanzitutto, la mancata possibilità di utilizzo (sperimentata direttamente anche dal Valutatore nel corso della attività di sua competenza) dei dati raccolti dal Sistema di Monitoraggio per tutte le finalità previste ed in particolare per la gestione, programmazione, controllo e valutazione del POR a tutti i livelli (dal Progetto, alla Azione, alla Sottomisura, alla Misura, all'Asse, all'intero POR) e per tutte le categorie di analisi previste in fase di raccolta dei dati, non solo è di per sé una grave carenza, ma è un fortissimo incentivo al permanere e al proliferare di sistemi di monitoraggio locali paralleli ed aggiuntivi a MONIT, che è la seconda grave criticità riscontrata.

L'esistenza di mini sistemi locali di monitoraggio, infatti oltre a rappresentare un inutile spreco di risorse scarse, è anche una potenziale fonte di errore e distorsione delle informazioni primarie soprattutto nella fase di riversamento dei dati da tali sistemi a MONIT, che talvolta avviene ancora manualmente.

Infine, ed è la terza criticità in ordine di importanza, non possono essere trascurati né sottaciuti i problemi tecnici - rigidità, lentezza, inaffidabilità o impossibilità di restituzione delle informazioni fornite nelle modalità e nei tempi necessari - che il sistema MONIT 2000 presenta, almeno per quanto riguarda le applicazioni utilizzate dalla Regione Sardegna.

Per altro, i tentativi finora effettuati per risolvere il problema della difficile o impossibile utilizzazione a fini gestionali o di controllo delle informazioni archiviate nel sistema MONIT attraverso l'utilizzo dell'apposito software ("Business Object") fornito dall'IGRUE non sono stati finora coronati da successo.

¹ La definizione di sistemi locali è quella adottata dall'UVER nel documento "I controlli di qualità dei sistemi di monitoraggio del QCS 2000-2006" Gennaio 2003

Tale quadro appare addirittura preoccupante, se si considera la prossima introduzione di "MONIT WEB" ossia della immissione diretta in MONIT da parte dello stesso beneficiario finale o del realizzatore del progetto - quindi del fornitore primo dell'informazione - dei dati di monitoraggio.

Se non verrà rapidamente ed adeguatamente preparato con un'intensa azione di formazione e di assistenza preventiva rivolta ai fornitori primari di informazione, e con un rafforzamento e codificazione e, per quanto possibile, automazione delle procedure di controllo, verifica e validazione dei dati immessi nel sistema, il passaggio a MONIT WEB, anziché semplificare le procedure ed aumentare l'efficienza e la rapidità di risposta del sistema eliminando almeno un passaggio intermedio, si risolverà in un aumento dei costi complessivi del sistema, con il permanere di sistemi di monitoraggio paralleli, la diminuzione del grado di affidabilità delle informazioni e dei dati raccolti ed il prolungarsi per un periodo indeterminato della fase transitoria di rodaggio e messa a punto del sistema, che già tanti inconvenienti ha prodotto in passato.

3.3 La Buona Prassi

Ed è proprio tenendo presente la futura introduzione di MONIT WEB e le numerose problematiche che esso porrà all'AdG, che si è inteso segnalare come "buona prassi", selezionandolo tra altri non meno interessanti, il caso singolare del sistema di monitoraggio adottato dall'Assessorato agli Enti Locali per la gestione della misura 5.1 "Politiche per le aree urbane", in quanto il Responsabile di Misura ha già provveduto ad informatizzare il rapporto con i beneficiari finali degli interventi.

Al fine di rendere più agevole l'informazione e di far conoscere a livello regionale le opportunità offerte dall'attuazione della Misura, è stato allestito nel sito ufficiale della Regione Sardegna uno spazio riportante tutte le informazioni relative alla Misura stessa: il bando di gara, gli obiettivi della misura, le modalità di attuazione, le spese ammissibili ecc. A supporto delle esigenze degli Enti locali, beneficiari dei finanziamenti, è stato anche attivato uno Sportello Osservazione Progetti, con il compito di fornire assistenza tecnica, circa le informazioni sul bando, l'elaborazione delle bozze progettuali e la predisposizione delle proposte. Lo sportello osservazioni progetti, inoltre fornisce un valido supporto all'Amministrazione regionale in quanto sta provvedendo alla pre-istruttoria dei progetti pervenuti.

Il monitoraggio della misura già avviene direttamente via web: infatti i Comuni, beneficiari degli interventi, collegandosi al sito e digitando il proprio username e la propria password, inviano tutti i dati di monitoraggio finanziario, fisico e procedurale, attraverso la compilazione di una scheda di rilevazione accompagnata dalle opportune note esplicative.

Si evidenzia che l'Assessorato agli Enti Locali aveva già da tempo provveduto ad informatizzare i rapporti con i Comuni, con l'attuazione della Legge Regionale 29/98 sulla "Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna", per cui non sono insorte particolari difficoltà nell'adattare il sistema di monitoraggio del POR Sardegna al proprio sistema di monitoraggio. Non si sono riscontrate neppure difficoltà di attuazione da parte dei Comuni che, agevolati nella compilazione da una scheda di facile lettura, hanno mostrato una proficua flessibilità di adattamento.

4 CONCLUSIONI E INDICAZIONI PER LA RIPROGRAMMAZIONE

Per quanto riguarda il Sistema di Monitoraggio (SM) del POR, la prima evidente constatazione è che esso non riesce ad adempiere completamente a tutte le funzioni cui è destinato ma ne garantisce – e, bisogna rilevare, in termini sostanzialmente corretti e tempestivi – solo alcune, prima fra tutte quella fondamentale del monitoraggio dell'avanzamento finanziario e procedurale del POR.

Le cause di questa non completa funzionalità del sistema rispetto agli obiettivi previsti risiedono innanzitutto nella non ancora completa messa a punto del Sistema MONIT 2000, che la Regione ha deciso di adottare soltanto nel Marzo 2002. Il sistema è entrato effettivamente in funzione, almeno dal punto di vista della "alimentazione" dei dati primari (di progetto) e della loro trasmissione all'IGRUE, a partire dal 2003. Tuttavia restano di fatto da implementare alcune importanti funzioni e permangono problemi tecnici e difficoltà che di fatto ne rendono complicata l'utilizzazione e non affidabile la restituzione degli output per la programmazione, la valutazione e la gestione del Programma, come si è potuto verificare durante il procedimento della valutazione. Tali difficoltà sono al tempo stesso causa ed effetto del proliferare di sistemi informatici locali dedicati alla raccolta, archiviazione e gestione dei dati di competenza dei singoli responsabili di Misura o di Fondo. Il prezzo di questa situazione è un aumento dell'inefficienza complessiva del sistema che tuttavia riesce a garantire in tal modo l'assolvimento delle funzioni essenziali di raccolta e trasmissione nei tempi richiesti dei dati fondamentali del monitoraggio.

In queste condizioni, il passaggio alla trasmissione diretta dei dati di monitoraggio da parte dei beneficiari finali (o ultimi) del POR, prevista per Marzo 2004, con l'introduzione del sistema "MONIT WEB", rischia non solo di aggravare le attuali difficoltà rinviando sine die la sua definitiva messa a punto, ma addirittura di creare un terzo circuito parallelo di monitoraggio, complicando ulteriormente il problema dei controlli e dell'affidabilità dell'output complessivo del sistema.

Per ovviare a queste difficoltà, si ritiene indispensabile l'adozione almeno delle seguenti misure:

- risolvere, d'intesa con i competenti uffici dell'IGRUE, i problemi tecnici che rendono ancora di fatto complesso, difficile ed estremamente lento, se non impossibile, un utilizzo proficuo, e non solo ai fini gestionali, della grande massa di dati raccolti nel corso dell'attività di monitoraggio. Ciò comporterà un certo investimento hardware e software nelle attrezzature centrali (p. es. acquisizione di un server e delle licenze d'uso per la gestione autonoma di MONIT), ma soprattutto il rafforzamento della struttura centrale di monitoraggio, vero ganglio vitale del sistema verso cui convergono tutte le informazioni e che in futuro, con l'introduzione di Monit Web, sarà sempre più chiamato a svolgere un ruolo di controllo, supporto ed elaborazione;
- un relevantissimo sforzo di formazione – finora assai carente – e di assistenza – attualmente svolto efficacemente dal Raggruppamento di Imprese che eroga l'Assistenza Tecnica al POR – verso le strutture periferiche del Sistema e, soprattutto, verso i beneficiari finali, in vista dell'entrata in funzione di Monit Web;
- la messa a punto e l'implementazione di più formali procedure – se possibile automatizzate – di controllo e validazione del dato alla fonte;
- l'acquisizione o lo sviluppo di un efficace software per una effettiva utilizzazione anche ai fini gestionali, di programmazione e controllo dell'immensa mole di dati raccolti durante l'attività di monitoraggio, e ciò per supplire a quello che attualmente si è rivelato come il più grave limite del Sistema.

In definitiva, per il monitoraggio del POR, la Regione Sardegna dispone di un sistema ampio e ben articolato e strutturato che riesce a garantire in modo efficace e tempestivo almeno le esigenze vitali del monitoraggio. Tale sistema non è tuttavia ancora pienamente messo a punto e non consente di fatto un pieno utilizzo dei dati anche ai fini gestionali e di controllo. Con interventi e tempi tutto sommato limitati sarà possibile ovviare a questa criticità. Maggiore impegno dovrà essere invece dedicato al passaggio al sistema Monit Web (inserimento dei dati direttamente da parte dei beneficiari finali) che richiederà un grande sforzo di assistenza e formazione se si vorrà evitare un lungo periodo di rodaggio e di funzionamento di sistemi paralleli.

5 APPENDICE A - ELENCO DELLE PRINCIPALI PUBBLICAZIONI UFFICIALI SPECIFICHE UTILIZZATE PER LA STESURA DEL PRESENTE RAPPORTO

1. Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) – Unità di verifica degli investimenti pubblici – UVER – *“Il controllo di qualità del sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2000-2006”*. Dicembre 2001
2. Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) – Unità di verifica degli investimenti pubblici – UVER – *“I controlli di qualità dei sistemi di Monitoraggio QCS 2000-2006”* – Relazione per il Comitato di Sorveglianza del QCS. Gennaio 2003
3. Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) – *“Quinto rapporto del DPS 2001-2002 – Relazione del Nucleo Tecnico di valutazione (UVAL) e verifica (UVER) degli investimenti pubblici”*. Marzo 2003
4. RAS – *“Programma Operativo Regionale della Sardegna per il 2000-2006”*. Agosto 2002
5. RAS – *“Complemento di Programmazione al POR Sardegna e Allegati”* – Versioni varie dal 22.03.2002 al 15.07.2003
6. RAS – *“Rapporto annuale di esecuzione del POR al 31.12.2002”*. Maggio 2003

6 APPENDICE B - ELENCO DEGLI INTERLOCUTORI INCONTRATI DAL VALUTATORE INDIPENDENTE NEL CORSO DELLA VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO – POR SARDEGNA 2000/2006

Nominativo	Struttura di appartenenza	Ruolo
Dott. Ottonello Rag. Matta Ing. Vargiu Arch. Cossu	Centro Regionale di Programmazione	Responsabile dell'Ufficio di Monitoraggio dell'AdG e responsabile della misura 7.1 Responsabile di procedimento e referente per il monitoraggio della misura 7.1 Referente per l'AdG dell'Asse IV Referente per l'AdG degli Assi I e V
Ing. Cannas Dott. Ortu	Assessorato al Lavoro	Responsabile delle misure 1.8, 2.4, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.8, 3.9, 3.10, 3.11, 4.6, 5.3 e 6.4 (azioni formative) Responsabile di procedimento e Referente per il Monitoraggio per il FSE (azioni formative)
Dott.ssa Andreuccetti Dott.ssa Zoncheddu Dott.ssa Nuvoli Dott.ssa Lai	Assessorato Agricoltura Agriconsulting INEA	Responsabile Operativo di Monitoraggio delle misure FEOGA Assistenza Tecnica e POR Sardegna - Agriconsulting Collaboratore INEA
Dott. Sardi Rag. Grossi	Assessorato Pubblica Istruzione	Responsabile della Misura 2.3; referente per il monitoraggio della misura 2.3
Dott. Carta Dott.ssa Lorenzoni Dott.ssa Ninniri	Assessorato Bilancio e Programmazione	Dirigente Servizio Informativo Monitoraggio e Analisi della Finanza Regionale Funzionario Settore della Programmazione Spesa regionale Funzionario - Staff direzione generale
Dott.ssa Campo Ing. Serra Dott.ssa Milia Dott.ssa Pani Dott.ssa Fuscas	RTI "Assistenza Tecnica" Ecosfera, Eures Group, Agriconsulting.	Responsabile del gruppo di AT Ecosfera, (FESR) Responsabile del gruppo di AT Eures Group, (FSE) Responsabile del gruppo di AT, Agriconsulting (FEOGA e SFOP)
Dott.ssa Mulas Geom Campus	Assessorato Ambiente	Responsabile della misura 1.1 Responsabile del procedimento e referente per di monitoraggio della misura 1.1 (Ambiente)
Rag. Fanari	Assessorato Trasporti	Responsabile del procedimento e referente per il monitoraggio della misura 6.1 e 6.2