



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

ESPERI@  
ALTA FORMAZIONE SPECIALISTICA  
E-LEARNING 

# **Il monitoraggio da adempimento a strumento per una corretta gestione**

**Formez**  **PA**

Questo materiale didattico rientra nell'ambito dei Percorsi e-Learning di alta formazione specialistica del Progetto **Esperi@** - 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:* Chiara Luigini

*Creatore:* Formez PA

*Diritti:* Dipartimento della Funzione Pubblica

*Data:* Giugno 2017

# Il monitoraggio da adempimento a strumento per una corretta gestione

## Le finalità del monitoraggio nella programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020

Il monitoraggio si configura come l'attività di verifica dell'avanzamento di un Programma Operativo (PO), che consente di:

- sorvegliare l'attuazione del Programma e valutarne i risultati;
- disporre a livello europeo di informazioni aggregate su tutti i PO, attraverso la quantificazione di indicatori comuni;
- fornire dati aggiornati, richiesti per fini informativi e conoscitivi a vari livelli.

## Il ruolo del monitoraggio

Il monitoraggio non è realizzato solo per soddisfare requisiti di carattere formale, ma ha un ruolo fondamentale di supporto alla gestione dei Programmi. Raccogliendo e restituendo dati su base sistematica e continuativa, garantisce un apporto indispensabile per:

- fornire le informazioni che possono essere utilizzate per valutare l'attuazione e le prestazioni;
- identificare le situazioni in cui i Programmi non stanno rispondendo alle aspettative e intervenire con eventuali misure correttive in fase di attuazione del PO;
- restituire i dati raccolti anche come base per la valutazione dei risultati e degli impatti a lungo termine.

## L'oggetto del monitoraggio: avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei Programmi Operativi

L'osservazione dei dati avviene sotto tre punti di vista: avanzamento fisico, avanzamento finanziario, avanzamento procedurale.

- **L'avanzamento fisico** misura i risultati quali-quantitativi raggiunti dal Programma attraverso la rilevazione nel tempo del numero di progetti, del numero di partecipanti alle iniziative finanziate, articolati sulla base di specifiche caratteristiche.
- **L'avanzamento finanziario** si realizza a partire dalla dotazione finanziaria del Programma, e si misura verificando nel tempo gli importi programmati attraverso

procedure di attivazione (avvisi pubblici, bandi, convenzioni, affidamenti diretti, ecc.), gli impegni giuridicamente vincolanti (assunti in esito alle graduatorie dei progetti presentati e valutati come ammissibili), la spesa sostenuta (pagamenti dei beneficiari ai propri fornitori, pagamenti delle domande di rimborso ai beneficiari da parte dell'amministrazione), spesa certificata alla Commissione europea.

- **L'avanzamento procedurale** si realizza attraverso la rilevazione delle procedure di attivazione e con la verifica del loro stato di attuazione (approvazione, avvio, esecuzione, conclusione). In base all'avanzamento procedurale, progredisce anche quello finanziario (dagli impegni si passa ai pagamenti – intermedi e a saldo) e quello fisico.

L'avanzamento è monitorato a partire dalle singole operazioni finanziate (che rappresentano l'unità minima di monitoraggio), per arrivare a livello complessivo di Programma, attraverso la loro aggregazione per obiettivo specifico, priorità di investimento e Asse, che sono gli elementi costitutivi della struttura dei Programmi.

## Gli indicatori

Per monitorare un Programma, un progetto, ecc., si utilizzano degli indicatori. Il monitoraggio si esprime, quindi, attraverso gli indicatori che si distinguono in:

- **indicatori di realizzazione:** sono riferiti alle operazioni e misurano il numero dei partecipanti e dei progetti, articolati sulla base di specifiche caratteristiche (es. partecipanti per titolo di studio, condizione occupazionale, genere, ecc.; progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale, ecc.). Essi sono stabiliti a livello di priorità d'investimento. Rappresentano il riferimento per l'avanzamento fisico;
- **indicatori di risultato:** sono riferiti ai risultati ottenuti aggregando i dati delle singole operazioni a livello di obiettivo specifico per ciascuna priorità d'investimento e danno conto dei cambiamenti intercorsi – al termine dell'intervento o dopo un periodo di 6 mesi dalla conclusione – nella situazione dei partecipanti (es. situazione occupazionale) o degli enti finanziati;
- **indicatori finanziari:** si riferiscono al totale della spesa ammissibile inserita nel sistema contabile dell'Autorità di Certificazione e certificata da tale autorità nei bilanci (spesa certificata). Essi sono utilizzati per monitorare i progressi in termini di

pagamenti per operazione, Asse o Programma in relazione al suo costo ammissibile. Rappresentano il riferimento per l'avanzamento finanziario.

*“Per ciascun fondo SIE, le norme specifiche stabiliscono gli indicatori comuni e possono definire anche disposizioni relative a indicatori specifici per ciascun programma.”* (Articolo 27 Regolamento (UE) n. 1303/2013).

In ciascun PO sono stati selezionati gli indicatori comuni più pertinenti, in considerazione degli interventi da realizzare nel corso del periodo di programmazione, a cui sono stati associati dei target da raggiungere entro il termine della programmazione.

Le Autorità di Gestione (AdG) possono, inoltre, definire nei PO regionali indicatori specifici per monitorare l'avanzamento e i risultati dei Programmi in relazione ai propri obiettivi.

I dati su tutti gli indicatori – comuni e specifici per il Programma – sono presentati alla Commissione europea come dati strutturati impostati e trasmessi per via elettronica nell'ambito delle Relazioni di Attuazione Annuali (RAA).

## **Gli strumenti del monitoraggio**

Gli strumenti chiave di cui si avvale il monitoraggio sono:

- le basi dati, alimentate attraverso un set minimo di dati da registrare;
- i sistemi informativi, che consentono di raccogliere, registrare, elaborare, trasmettere i dati alle autorità competenti.

In merito alle basi dati, i dati da registrare ai sensi dell'art. 24 del Reg. (UE) n. 480/2014 devono essere registrati e conservati per ogni operazione finanziata (es. progetto) – compresi quelli sui singoli partecipanti – in modo da consentirne l'aggregazione secondo differenti criteri (es. per anno, cumulati) e a diversi livelli (es. per Asse, per priorità di investimento, per obiettivo specifico).

Con riferimento ai sistemi informativi, l'art. 125 del Reg. (UE) n. 1303/2013 impone all'AdG di istituire un sistema di registrazione e conservazione informatizzata dei dati relativi a ciascuna operazione – compresi i dati su singoli partecipanti – necessari per la sorveglianza, la valutazione, la gestione finanziaria, la verifica e l'audit.

Di seguito si riportano alcuni dettagli relativi ai dati da registrare e ai sistemi informativi.

## **I dati da registrare**

L'elenco dei dati deve tener conto degli obblighi relativi alla predisposizione della reportistica prevista dal Reg. (UE) n. 1303/2013 (principalmente le RAA) e dai Regolamenti specifici relativi ai singoli Fondi, in modo da garantire che i dati necessari alla gestione finanziaria e alla sorveglianza siano disponibili per ciascuna operazione in un formato tale che consenta di procedere agevolmente alla loro aggregazione e riconciliazione.

In particolare, vengono registrati e conservati i seguenti dati (maggiormente dettagliati nell'Allegato III del Reg. UE 480/2014):

- dati relativi al beneficiario;
- dati relativi all'operazione;
- dati finanziari relativi a ciascuna operazione;
- dati relativi alle richieste di pagamento del beneficiario;
- dati relativi alle spese nella richiesta di pagamento del beneficiario, distinti in base alle modalità di rendicontazione adottate (costi effettivi, tabelle standard di costi unitari, pagamenti forfettari, tassi forfettari);
- dati relativi alle domande di pagamento presentate alla CE;
- dati relativi a particolari tipi di spese soggette a massimali.

Vengono inoltre registrati e conservati:

- dati sulle categorie di intervento;
- dati sugli indicatori;
- dati relativi ai recuperi di importi dal beneficiario;
- dati sui conti trasmessi alla Commissione a norma dell'art. 138 del Reg. (UE) n.1303/2013.

Per programmare e svolgere efficacemente le verifiche e l'attività di audit sono necessari ulteriori altri dati, non trattati in questa sede.

## **I sistemi informativi**

I Regolamenti comunitari fissano dei requisiti di funzionalità minimi, ma non contengono disposizioni in merito alle modalità di organizzazione dei sistemi di monitoraggio, così spetta agli Stati membri decidere il livello al quale archiviare i dati. L'importante è che l'AdG possa adempiere alle funzioni di monitoraggio.

In linea generale, i sistemi informativi devono garantire:

- da una parte, che la registrazione e la conservazione dei dati e degli atti relativi alle singole operazioni finanziate con i PO siano in linea con le specifiche minime stabilite dal Reg. (UE) n. 821/2014 (artt. 7 e ss.) quali:
  - la protezione e la conservazione dei dati, dei documenti e loro integrità;
  - l'interoperabilità con sistemi di scambio elettronico dei dati e con altri sistemi informatizzati;
  - le funzioni di ricerca e di informazione;
  - la sicurezza dello scambio di informazioni, in particolare dei dati personali;
- dall'altra, la rispondenza ai requisiti stabiliti per il monitoraggio della programmazione comunitaria a livello nazionale (in base al Vademecum del Monitoraggio e al Protocollo Unico di Colloquio di IGRUE-MEF).

I sistemi informativi, inoltre, devono garantire la trasmissione di documenti e di dati, in linea con le previsioni dell'art. 10 del Reg. (UE) n. 1011/2014. In particolare, devono:

- consentire ai beneficiari e alle autorità del Programma di inserire i documenti e i dati di cui sono responsabili e gli eventuali aggiornamenti nei sistemi di scambio elettronico di dati nel formato elettronico definito;
- prevedere che gli scambi di dati e le transazioni rechino una firma elettronica compatibile con uno dei tre tipi di firma elettronica definiti dalla Direttiva 1999/93/CE del Parlamento europeo e del Consiglio;
- registrare la data di trasmissione dei documenti e dei dati dal beneficiario alle autorità, e viceversa, quale data di presentazione per via elettronica delle informazioni archiviate nei sistemi di scambio elettronico di dati;
- garantire il principio di "una volta solo", secondo cui una volta che un dato o un documento viene inserito sul sistema questo non deve essere più oggetto di richiesta. Ciò non pregiudica i processi che consentono al beneficiario di aggiornare i dati errati o obsoleti o i documenti illeggibili;
- in casi di forza maggiore, in particolare in caso di malfunzionamento dei sistemi di scambio elettronico di dati o di assenza di una connessione dati stabile, permettere al beneficiario interessato di presentare alle autorità competenti le informazioni richieste nella forma e secondo le modalità stabilite dallo Stato membro per tali casi;
- assicurare che possano avvalersi dei sistemi di scambio elettronico dei dati tutti i beneficiari, compresi i beneficiari di operazioni in corso alla data in cui i sistemi di scambio di dati elettronici diventano operativi e alle quali si applica lo scambio elettronico dei dati.

I dati di monitoraggio devono essere acquisiti e raccolti in modo continuativo da parte dei beneficiari o enti preposti all'immissione dei dati di monitoraggio nel sistema e non solo alla fine dell'anno o alla fine della durata dell'operazione.

## **I momenti principali di restituzione dei dati di monitoraggio**

La restituzione dei dati di monitoraggio, rilasciati in forma organizzata in base ad una reportistica definita a livello regolamentare e nazionale, avviene in occasione:

- della preparazione delle informative al Comitato di Sorveglianza (CdS) – Comitato composto da rappresentanti delle autorità competenti degli Stati membri, nonché dagli Organismi intermedi e da rappresentanti del partenariato, deputato alla sorveglianza sull'attuazione del Programma – e della presentazione della RAA;
- della trasmissione periodica di dati finanziari direttamente alla Commissione europea;
- della trasmissione dei dati al Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) per il monitoraggio bimestrale;
- della preparazione dei dati da trasmettere ai soggetti incaricati delle attività di informazione e pubblicità del Programma;
- della predisposizione di altre informative “a domanda”, oltre quelle di cui al CdS, da diffondere al partenariato di Programma (costituito da autorità regionali e locali, autorità cittadine, parti economiche e sociali, altri organismi rilevanti ai sensi dell'art. 5 del Reg. (UE) n. 1303/13) ai sensi del Codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei Fondi strutturali e di investimento europei.

Oltre a rispondere a tali adempimenti formali, il monitoraggio supporta l'AdG in modo continuativo nei processi di attuazione del PO, fornendo i dati necessari, ad esempio, alla verifica in itinere dell'avanzamento della spesa rispetto ai target prefissati a livello europeo, alla scelta e alla realizzazione delle analisi qualitative/valutative degli interventi finanziati, all'eventuale riprogrammazione del PO e dei suoi indicatori.

Di seguito si riportano alcuni dettagli relativi ai principali adempimenti formali del monitoraggio.

## **La Relazione di Attuazione Annuale**

A partire dal 2016 fino al 2023 compreso, l'AdG trasmette alla Commissione una Relazione di Attuazione Annuale del Programma, elaborata sui dati al 31 dicembre del precedente esercizio finanziario (ai sensi dell'art. 50 e dell'art. 111 del Reg. UE 1303/2013).



Le RAA contengono informazioni chiave sull'attuazione del Programma con riferimento:

- ai dati finanziari;
- agli indicatori, di realizzazione e di risultato, comuni e specifici per Programma e ai valori obiettivo quantificati nel PO;
- ai target intermedi definiti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione stabilito nel PO, costituito da un set di indicatori, fisici e finanziari, che misurano il livello di conseguimento dell'avanzamento fisico e finanziario di ogni singolo Asse del PO (escluso quello relativo all'assistenza tecnica). Il raggiungimento dei target è necessario al conseguimento della riserva di performance (un importo premiale pari al 6% del valore del PO).

Le RAA devono essere presentate alla Commissione entro il 31 maggio, fatta eccezione per quelle delle annualità 2017 e 2019, per le quali la scadenza è il 30 giugno. Il termine ultimo invece per la presentazione della relazione finale è il 15 febbraio o il 1° marzo 2025.

I dati trasmessi si riferiscono ai valori di indicatori relativi a operazioni eseguite completamente e anche, ove possibile, tenuto conto della fase di attuazione, a operazioni selezionate.

Le RAA sono redatte secondo un indice definito puntualmente nell'Allegato V del Regolamento di esecuzione (UE) n. 2015/207.

## **La trasmissione di dati finanziari alla Commissione europea**

Come stabilito dall'art. 111 del Reg. (UE) n. 1303/13, entro il 31 gennaio, il 31 luglio e il 31 ottobre di ogni anno, ciascuna AdG trasmette alla Commissione i seguenti dati per via elettronica, ai fini della sorveglianza:

- a. il costo totale e la spesa pubblica ammissibile delle operazioni e il corrispondente numero di operazioni, per Asse prioritario. Nel caso dei POR FSE, tali importi coincidono con il valore degli impegni giuridicamente vincolanti;
- b. la spesa totale ammissibile dichiarata dai beneficiari all'AdG, per Asse prioritario.

Le trasmissioni da effettuare entro il 31 gennaio e il 31 luglio sono accompagnate da una previsione dell'importo per il quale si prevede di presentare domande di pagamento alla Commissione per l'esercizio finanziario in corso e quello successivo.

La trasmissione per via elettronica avviene attraverso il caricamento di tali dati direttamente sulla piattaforma web della CE, denominata SFC2014, sulla base di modelli (tabelle) stabiliti nel Reg. (UE) n. 1011/2014.

## **Trasmissione dei dati al Sistema Nazionale di Monitoraggio**

Il Sistema Nazionale di Monitoraggio – operante presso il MEF-RGS-IGRUE – supporta l’attuazione delle politiche di coesione attraverso l’alimentazione di un sistema informativo federato e condiviso da parte delle amministrazioni titolari di Programmi.

Il SNM costituisce la fonte ufficiale dei dati inerenti al monitoraggio dei diversi Programmi e progetti finanziati.

È predisposto per interagire con altre piattaforme informative che contengono informazioni relative ai progetti monitorati e ai soggetti ad essi correlati (es. i sistemi informativi delle singole AdG). Il SNM assicura il rispetto degli adempimenti istituzionali e delle esigenze conoscitive definiti a livello comunitario e nazionale in materia di monitoraggio.

Le AdG inviano i dati al SNM attraverso la compilazione di un tracciato di informazioni unico, stabilito a livello nazionale, definito nel Protocollo Unico di Colloquio.

La trasmissione avviene con un protocollo applicativo che garantisce la interoperabilità tra il SNM e i sistemi locali.

La cadenza di tale trasmissione è bimestrale.

## **Preparazione dei dati per le attività di informazione e pubblicità**

Tra gli adempimenti regolamentari previsti in termini di informazione e pubblicità, le AdG sono tenute a comunicare periodicamente per ciascun PO:

- l’elenco delle operazioni e dei beneficiari;
- lo stato di attuazione dei Programmi.

La periodicità con cui devono essere rese pubbliche tali informazioni, attraverso la pubblicazione sui siti istituzionali dedicati, è semestrale (ai sensi dell’art. 115 e dell’Allegato XII del Reg. UE n. 1303/2013).