

**Modulo 3 - “Fondi Strutturali Europei  
Programmazione Comunitaria  
2021-2027”**

**UF 4 - “Il Monitoraggio”**

**14 e 15 Settembre 2023**

## Sommario

IL MONITORAGGIO .....	3
A che cosa serve il monitoraggio .....	3
I riferimenti normativi del monitoraggio.....	3
Il ciclo di vita di un programma .....	3
Le Autorità dei Programmi .....	4
IL SISTEMA NAZIONALE UNITARIO DI MONITORAGGIO.....	4
Il Protocollo Unico di Colloquio - PUC.....	5
Come avviene la trasmissione dei dati.....	5
Le novità del PUC nel ciclo di programmazione 21-27.....	5
Soggetti ed oggetto del monitoraggio.....	6
Quali dati sono oggetto del monitoraggio.....	7
Dati procedurali .....	7
Dati finanziari.....	8
Dati fisici .....	9
BIBLIOGRAFIA .....	9

## IL MONITORAGGIO

Il monitoraggio è l'attività di verifica e controllo dell'attuazione di un programma o di un progetto, attraverso la rilevazione periodica di informazioni sul suo avanzamento, in termini di:

- ✓ utilizzo delle risorse finanziarie
- ✓ espletamento di procedure amministrative o fasi progettuali
- ✓ realizzazione concreta di attività
- ✓ conseguimento di obiettivi

Le tre fasi del monitoraggio sono:

1. la **raccolta** dei dati
2. la **registrazione** dei dati
3. l'**analisi** dei dati

### Scopo del monitoraggio

Il monitoraggio, in capo a chi produce la documentazione, è uno strumento di supporto alla programmazione e al processo decisionale, utile nel valutare obiettivi ed esiti di un programma ed eventualmente per apportare, se necessari, correttivi nella sua attuazione. Inoltre permette di avere una panoramica su diversi programmi.

L'attività di monitoraggio attualmente prevede l'utilizzo di un database condiviso, che permette l'interoperabilità dei sistemi e la fruizione da parte di più attori sociali.

### I riferimenti normativi del monitoraggio

1. In base al regolamento **CE 1060/2021 art. 69, co 8**, gli Stati membri devono garantire gli scambi dei dati che devono essere disponibili secondo talune caratteristiche definite dall'**allegato XIV**, quali:
  - ✓ Essere disponibili 24/24h
  - ✓ Rispettare alcuni parametri come la privacy, la sicurezza e l'integrità secondo l'art. 69 par. 6 e 8, l'art. 72 par. 1 lettera E, e art. 82
  - ✓ Rispettare taluni formati, che permettono l'estrazione successiva e la creazione di grafici, come XML
  - ✓ Supportare, tramite l'utilizzo di sistemi automatizzati, l'inserimento e la pre-segnalazione di eventuali errori per agevolare l'immissione da parte dell'utente
2. In base al regolamento **CE 1060/2021 art. 69, co 9**, gli Stati membri garantiscono che tutti gli scambi ufficiali di informazioni con la Commissione siano effettuati mediante un sistema elettronico per lo scambio di dati in conformità dell'allegato XV.

### Il ciclo di vita di un programma

Il ciclo di vita dei programmi comunitari si compone di 6 fasi distinte, che consentono la sorveglianza, i controlli e la valutazione dei risultati.

- ✓ Programmazione
  - Definizione struttura programmatica
  - Approvazione
  - Assegnazione risorse
- ✓ Selezione Operazioni
  - Definizione e pubblicazione delle procedure di selezione

- Presentazione progetti
- Istruttoria istanze di finanziamento
- Approvazione e stipula convenzione
- ✓ Gestione Operazioni
  - Definizione dati anagrafici
  - Gestione dati finanziari/ rendicontazione
  - Procedurale
  - Avanzamento fisico
  - Dossier di progetto
- ✓ Controlli di I livello
  - Verifiche amministrativo-contabili su procedure di attivazione e su operazioni
  - Verifiche in loco
- ✓ Certificazione
  - Verifiche pre-certificazione
  - Domande di pagamento
  - Conti annuali
  - Gestione rimborsi
- ✓ Controlli di II livello
  - Controlli sul sistema di gestione e controllo
  - Controlli sulle operazioni

In particolare, i Controlli di II livello possono essere più di uno, giacché non ragionano in termini di dati ma vengono eseguiti a campione dalle autorità di audit, procedura che può presentare ripescaggi.

### Le Autorità dei Programmi

Ai sensi dell'**art.71 del Reg. CE 1060/2021**, l'Autorità di gestione e l'Autorità di audit sono individuate dallo Stato membro. **L'Autorità di gestione** si occupa del monitoraggio e dei controlli di primo livello, nonché della selezione e gestione delle operazioni. **L'Autorità di audit** fa i controlli di sistema sulle operazioni, si occupa dei rapporti di controllo, produce pareri sul funzionamento del sistema ed infine predispose dichiarazioni di chiusura parziale e finale.

Diversamente la **funzione contabile**, che lo Stato membro può affidare ad un organismo di certificazione differente dall'Autorità di gestione, in conformità con l'art.72 par. 2 del medesimo Regolamento, nominando un funzionale contabile che funge da autorità del programma giacché certifica le spese, si occupa della contabilità e della gestione di conti e delle domande di pagamento.

## IL SISTEMA NAZIONALE UNITARIO DI MONITORAGGIO

ReGiS, il sistema gestionale per il PNRR, è attualmente indicato come strumento gestionale unitario di monitoraggio anche se alla data attuale non permette ancora la tracciabilità dei dati di altri programmi come ad esempio i programmi locali. Ad oggi quindi il sistema prevede l'inserimento dei dati relativi ai PR nazionali, regionali nonché Interreg attraverso un processo che convalida i dati inseriti che, successivamente al controllo degli stessi da parte del livello nazionale (sistema nazionale unitario di monitoraggio) tramite il PUC - Protocollo unico di colloquio – vengono resi fruibili per il sistema della Commissione Europea.

## Il Protocollo Unico di Colloquio- PUC

Il protocollo unico di colloquio nella programmazione 2021-27 è stato rilasciato successivamente al sistema ReGiS, ed utilizza un linguaggio molto diverso sebbene ambedue di fondino su aspetti:

- ✓ Finanziari
- ✓ Procedurali
- ✓ Fisici

Il protocollo unico di colloquio per la trasmissione dei dati garantisce che tutti i sistemi parlino la stessa lingua, garantendo la **qualità dei dati** con dei **controlli di pre-validazione** effettuati durante la fase di ricezione del sistema nazionale MEF- IGRUE.

### Gli errori più ricorrenti nell'inserimento dei dati sono:

- ✓ Incoerenza tra la natura del CUP e il tipo di aiuto
- ✓ Sezione finanziaria: costo da realizzare negli anni precedenti a quello del periodo di monitoraggio in corso valorizzato  $\neq 0$
- ✓ Incoerenza tra indicatori di output programmati e indicatori di output realizzati
- ✓ Inserimento pagamenti senza valorizzazione di data effettiva dell'iter procedurale
- ✓ Importi certificati maggiori degli avanzamenti monitorati (pagamenti ammessi)

### Come avviene la trasmissione dei dati

Ogni due mesi vengono inviati i dati al Ministero, entro il 23 del mese del bimestre successivo. I diversi step del processo sono:

- ✓ Il sistema locale riporta e trasmette i dati nel formato del protocollo unico di colloquio
- ✓ Il Sistema Nazionale effettua i controlli di sintassi, verificando che il tracciato dei dati rispetti i requisiti del PUC
- ✓ L'AdG accede al portale del MEF-IGRUE ed effettua la pre-validazione dei dati
- ✓ Superati i controlli di pre-validazione, l'AdG effettua la validazione

Alle regioni si suggerisce di implementare i controlli a loro volta e fornire dei protocolli agli enti locali e ai beneficiari, per evitare di dover arrivare ripetere il processo dopo la trasmissione dei dati al Ministero in caso di non convalida. I controlli di pre-validazione sono finalizzati quindi a verificare il rispetto del tracciato definito nel PUC.

La programmazione 2021-207 mira per il monitoraggio alla standardizzazione dei dati e dei documenti degli enti locali, che spesso, per le proprie procedure, sono tenuti ad inserire i dati in modo diverso.

ReGiS è interoperabile con diversi identificativi nazionali e le banche dati nazionali, ed ha l'obiettivo di fornire sostegno ai controlli di I livello in un sistema unico, che possa sostituire la banca dati unitaria.

### Le novità del PUC nel ciclo di programmazione 21-27

Rispetto al precedente ciclo di programmazione 2014-2020, le novità del PUC tese alla semplificazione dei protocolli ha portato alle seguenti novità:

- ✓ **Quadro economico** – riporta per ogni voce di spesa, oltre l'importo previsto e l'importo effettivo, la modalità di rendicontazione. Sarà necessario indicare per ogni voce di spesa se questa sarà rendicontata a costi reali o con una delle opzioni di semplificazione (es. costi unitari).

- ✓ **Impegni** - indica, oltre ai dati richiesti nel precedente ciclo di programmazione, il soggetto contraente: il soggetto che sarà destinatario di risorse nell'ambito del progetto (es: le ditte che realizzeranno i lavori, le aziende che forniranno i beni o i servizi, ecc.).
- ✓ **Pagamenti** - riportano la modalità di rendicontazione che dovrà essere una tra quelle previste nel quadro economico.
- ✓ **Iter di progetto** - nel caso di progetti relativi alla realizzazione di opere pubbliche, all'acquisto di beni o di servizi, attuati attraverso una procedura di appalto per cui è stato richiesto un CIG di tipo ordinario, la struttura di monitoraggio in oggetto acquisirà, tramite interoperabilità con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC, tutte le informazioni già ivi monitorate. Pertanto, una volta censito il CIG della procedura di appalto sarà necessario registrare solo le date previsionali ed effettive delle fasi non attuative.
- ✓ **Strumenti finanziari** - monitora non più lo strumento finanziario come unica operazione ma tutti gli interventi che accedono allo strumento.

### Soggetti ed oggetto del monitoraggio

Il monitoraggio dei programmi finanziati dalla Politica di coesione coinvolge diversi **soggetti** a vari livelli istituzionali:

- ✓ A livello sovranazionale: Commissione Europea
- ✓ A livello nazionale: MEF – RGS – IGRUE
- ✓ A livello locale: Amministrazione titolare – Beneficiari

Per **oggetto** del monitoraggio si intende il progetto stesso. Il progetto rappresenta l'unità minima di rilevazione del monitoraggio. Il Reg. CE 1060/2011, art. 2 definisce l'operazione come «...un progetto, un contratto, un'azione o un gruppo di progetti selezionati nell'ambito dei programmi...».

Il monitoraggio assegna ai singoli progetti un ruolo centrale, tanto da svincolarli dal contesto programmatico di riferimento, al quale sono associati solo successivamente al censimento dei dati anagrafici generali con l'obiettivo di allineare le unità di rilevazione e le informazioni da trasmettere nell'ambito delle diverse tipologie di programma.

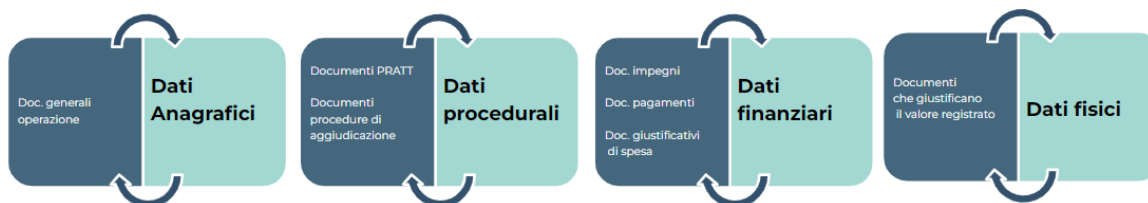
### Sono tre le tipologie di operazioni:

- ✓ realizzazione di opere e lavori pubblici
- ✓ acquisizione di beni e servizi
- ✓ erogazione di finanziamenti e aiuti a imprese e individui

Ogni singolo progetto monitorato, una volta identificato attraverso le sue informazioni anagrafiche è osservato rispetto a tre **dimensioni**:

- ✓ **Procedurale** - Il monitoraggio procedurale consente di verificare la tempistica di espletamento dei passaggi amministrativi che caratterizzano la vita di un progetto
- ✓ **Finanziario** - Il monitoraggio finanziario ha la principale funzione di sorvegliare l'attuazione dei Programmi, attraverso l'analisi dell'effettivo progresso dei flussi finanziari. Quest'attività consente di sorvegliare l'utilizzo delle risorse programmate e di migliorare la capacità di previsione dell'andamento della spesa.
- ✓ **Fisico** - Il monitoraggio fisico consiste nella quantificazione degli output generati dalle operazioni finanziate attraverso l'utilizzo di specifiche variabili: **“indicatori di output”** e **“indicatori di risultato”**.

## Il dossier di progetto o Fascicolo elettronico – 1/2



I dati delle diverse dimensioni del monitoraggio scaturiscono dai documenti amministrativi prodotti durante l'attuazione amministrativa dell'intervento. Il dossier di progetto si compone progressivamente con l'attuazione del progetto. Al fine di monitorare agevolmente il progetto è necessario organizzare la documentazione sin dai primi atti amministrativi senza aspettare la prima rendicontazione. È buona prassi suddividere in cartelle e sottocartelle i documenti.

### Quali dati sono oggetto del monitoraggio

Il Monitoraggio è l'attività di verifica e controllo costante dello stato di evoluzione del programma/progetto. Occorre dunque definire la tipologia dei dati che vengono raccolti affinché l'evoluzione del flusso amministrativo avvenga correttamente. Nello specifico i dati raccolti sono:

- ✓ Dati anagrafici identificativi del progetto (aprioristicamente, non prendono parte alle tipologie di dati oggetto del monitoraggio)
- ✓ Dati procedurali
- ✓ Dati finanziari
- ✓ Dati fisici

Nella logica dei protocolli, il progetto è l'oggetto del monitoraggio, che può essere finanziato su più programmi, del tipo FESR o FSE. Ambedue i programmi produrranno lo stesso CUP e lo stesso codice anche se legati a due programmi differenti.

Nel protocollo 21-27, che deriva dal CUP, si inserisce anche la localizzazione principale.

Soggetti correlati:

- ✓ Soggetto programmatore
- ✓ Soggetto beneficiario (ad esempio un ente)
- ✓ Soggetto attuatore (che può essere frutto della delega del soggetto beneficiario)
- ✓ Soggetto realizzatore, ossia l'azienda che realizza l'opera
- ✓ Soggetto percettore (ossia a chi arrivano i finanziamenti)
- ✓ Capofila
- ✓ Partner di progetto

Tutti questi soggetti devono fornire i propri dati, codice fiscale e documenti annessi.

### Dati procedurali

Appartengono ai **dati procedurali** soggetti a monitoraggio i seguenti documenti:

- ✓ Dati relativi alla procedura di attivazione (PRATT): tipo procedura (Bando, Avviso, Individuazione diretta nel programma, Delibera di programmazione, etc...), Importo programmato, Importo effettivo, Soggetto responsabile

- ✓ Cronoprogramma (Iter di Progetto) con date previsionali ed effettive per ogni fase del progetto. Le fasi sono diverse per ogni tipologia di progetto. Ad esempio per i lavori sono: Studio di fattibilità, progettazione definitiva, progettazione esecutiva, Esecuzione lavori, collaudo)
- ✓ Procedure di affidamento (procedure di aggiudicazione): CIG, titolo, importo a base d'asta, importo aggiudicato, soggetto aggiudicatario, ribasso d'asta, SAL, etc. L'interoperabilità con il sistema SIMOG consente di richiamare i dati delle procedure dal [portale ANAC](#)
- ✓ Documentazione a supporto, quale ad esempio la documentazione relativa alle procedure di aggiudicazione (es. pubblicazione, offerta tecnico-economica, verbali commissione di gara, aggiudicazione)

Le fasi dell'iter procedurale oggetto del monitoraggio sono:

#### **Acquisto di beni e realizzazione dei servizi**

- ✓ Progettazione
- ✓ Esecuzione fornitura
- ✓ Collaudo/Regolare esecuzione

#### **Realizzazione dei lavori**

- ✓ Studio di fattibilità
- ✓ Progettazione definitiva
- ✓ Progettazione esecutiva
- ✓ Esecuzione lavori
- ✓ Collaudo/Regolare esecuzione

La Commissione Europea finanzia progetti conclusi e funzionanti: per quello che riguarda progetti completati ma non in esecuzione, la CE fissa una deadline suppletiva al termine della quale va presentato il progetto funzionante, pena la revoca dello stanziamento del finanziamento che diventa a carico dell'ente.

#### **Dati finanziari**

Appartengono ai **dati finanziari** soggetti a monitoraggio i seguenti documenti:

- ✓ Impegni giuridicamente vincolanti: data impegno, importo totale, importo ammesso, tipo di atto (es. convenzione, contratto, determina)
- ✓ Pagamenti (es. mandato, bonifico)
- ✓ Giustificativi di spesa (es. fattura, Cedolino/busta paga, Nota spese, Parcella, Acconto)
- ✓ Piano Costi (importi realizzati e importi da realizzare)
- ✓ Quadro economico. Le voci di spesa utilizzabili dipendono dalla natura dell'operazione

Impegni, pagamenti e giustificativi devono essere supportati dai documenti utili per le verifiche amministrativo contabili:



Dal punto di vista finanziario, occorre monitorare tutte le fonti che contribuiscono all'attuazione di un progetto. Le diverse grandezze finanziarie contenute nel Protocollo Unico di Controllo sono distinte in due diverse strutture, il **finanziamento** e il **costo ammesso**, che monitorano aspetti diversi di uno stesso oggetto.

- ✓ Appartengono al finanziamento le grandezze che sono la somma delle fonti finanziarie del **progetto**, quali **Impegni e Pagamenti**
- ✓ Appartengono al costo ammesso le grandezze che corrispondono alla fonte finanziaria del **programma**, come **Impegni ammessi e Pagamenti ammessi**

Il sistema Nazionale verifica la coerenza dei dati finanziari sia nei loro insiemi, sia incrociando le informazioni. Il finanziamento, ad esempio, deve sempre essere maggiore o uguale al costo ammesso, così come Impegni e pagamenti non devono mai superare quelli ammessi. In presenza di economie alla fine del progetto, anche queste dovranno essere dettagliate per garantire trasparenza e coerenza dei dati. L'economia di budget può essere vincolata o restituita, lì si può impegnare e vincolare giuridicamente in caso si intenda cercare di spenderli all'interno dei programmi finanziati in futuro.

La regola aurea è che le economie sono i residuali fra il finanziamento iniziale e il costo ammesso. Dunque:  $\text{Finanziamento} = \text{costo ammesso} + \text{economie residuali}$ . Nelle determine di impegno e nelle variabili di pagamento occorre però indicare da dove provengono le determinate fonti di finanziamento che sostengono economicamente nella determina di impegno i capitoli di pagamento. I giustificativi di spesa non vengono richiesti nella programmazione 2021-27, sebbene comunque il regolamento impone una copia elettronica di tutte le fatture, con il soggetto fornitore e l'intestatario della fattura per superare i controlli di primo livello.

## Dati fisici

I programmi definiscono le priorità e i relativi obiettivi da raggiungere. La realizzazione di questi obiettivi si ottiene attraverso le azioni e gli interventi che sono **monitorati attraverso indicatori**. Questi possono essere di due tipologie:

- ✓ **Indicatori di output**. Sono relativi alle operazioni finanziate e servono per rilevare l'effettivo raggiungimento dell'obiettivo del progetto,
- ✓ **Indicatori di risultato**. Servono per misurare l'intensità del cambiamento e misurare gli effetti delle strategie nazionali.

Sia gli indicatori di output che quelli di risultato possono a loro volta essere indicatori **comuni**, se utilizzati per aggregare valori fisici a livello nazionale, fra Stati membri o a livello comunitario, o essere **specifici**, se usati per monitorare aspetti specifici legati alla realizzazione e ai risultati delle operazioni

La validazione delle informazioni è fornita attraverso le varie attività di audit che, a partire dalla dimensione europea e poi a cascata sugli enti nazionali, regionali e locali, controlla in modo sistematico gli inserimenti delle informazioni nei progetti. A differenza delle altre programmazioni, in questa 21-27 i controlli sul periodo contabile non sono fatti dall'inizio dei progetti, ma solo per l'anno corrente come per gli esercizi commerciali.

## BIBLIOGRAFIA

1. Regolamento Reg. (UE) 1060/2021  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

