

## II. IL PROGRAMMA DI VERIFICA DELL'EFFICACIA DEI SISTEMI DI GESTIONE E CONTROLLO DEL PON ATAS 2000-2006

### II.1 Oggetto dell'attività e sintesi dei risultati

La “pista di controllo”, elaborata dall'Autorità di gestione sulla base delle disposizioni contenute nell'art.10 Reg. CE 438/2001, è uno strumento operativo che descrive i percorsi dell'attività di gestione e del controllo di primo livello.

**L'UVER, in qualità di organismo indipendente, ha la responsabilità della verifica sistematica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo.**

Il primo programma di verifiche ha preso in esame 236 operazioni ammissibili, dalle quali è stato estratto un campione di 15 operazioni (6,36 per cento del totale), per un complessivo di spesa di circa 2,5 milioni di euro (13,36 per cento del totale).

Tra le 15 operazioni controllate, undici sono risultate “realizzate”, mentre quattro erano “in corso”, secondo i termini previsti. Per queste ultime si è constatata una discordanza tra i dati rilevati in loco con quelli presenti nella banca dati Monit 2000.

**Le criticità rilevate sono state classificate nelle seguenti tipologie:**

- ritardi nel pagamento del saldo finale;
- difficoltà a definire la procedura di rendicontazione;
- difficoltà a individuare il Beneficiario finale.

Il programma svolto nel secondo semestre del 2002 ha consentito di affinare l'impostazione della metodologia di verifica, con particolare riguardo alle criticità rilevate, delle quali si terrà conto in sede di elaborazione dei successivi campioni di controllo.

### II.2. Il quadro normativo di riferimento

Nel Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS), approvato dalla Commissione Europea con decisione n.C(2001) 635 del 22 marzo 2001, sono definite le funzioni in materia di controlli (cfr. punto 6.4.6), sinteticamente riconducibili alle seguenti attività:

- gestione e controllo (di primo livello);
- pagamento;
- verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo (controllo di II livello).

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art.38 del Regolamento (CE) n.1260/1999, è attribuita all'Autorità di Gestione (Ministero dell'Economia e delle Finanze - Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari) e/o agli Organismi da essa delegati in base alla normativa nazionale vigente.

In relazione a quanto sopra, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono state delegate le funzioni di gestione, controllo e pagamento dell'asse II: “Formazione della Pubblica Amministrazione ed azioni di sistema per le politiche per l'inserimento al lavoro e l'adeguamento del sistema formativo”.

A sua volta, lo stesso Ministero del lavoro ha sottoscritto una convenzione di delega al Dipartimento della Funzione Pubblica delle funzioni di gestione e

controllo della misura II.2: “Sviluppo ed adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi Strutturali”.

È previsto infine, che le Amministrazioni sopraindicate sottoscrivano con altre Amministrazioni o con altri organismi (associazioni di categoria o enti) ulteriori convenzioni e/o protocolli d'intesa per l'attuazione di alcune specifiche azioni.

Al fine di regolamentare i rapporti tra Autorità di Gestione e gli Organismi delegati, nel Complemento di programmazione del PON ATAS viene specificato che “in tutte le convenzioni dovrà essere riportato l'obbligo per tutti i sottoscrittori di sottoporsi ai controlli che l'UVER vorrà eseguire in applicazione della normativa comunitaria”, in quanto l'Unità di verifica, oltre alla esecuzione dei controlli a campione (di II livello), previsti dall'art.10 del Reg. CE 438/2001, dovrà provvedere anche al rilascio della dichiarazione di cui all'art.38, par.1 lett. F) del Reg. (CE) del Consiglio n.1260/99, da presentare a conclusione dell'intervento.

### **II.3. La “pista di controllo”**

L'Autorità di gestione, sulla base delle disposizioni di cui all'art.7, Reg. CE 438/2001, dettate nell'allegato I al medesimo regolamento, nonché della descrizione del sistema di gestione e controllo di cui all' art.5 Reg. CE 438/01, integralmente recepita nel Complemento di Programmazione, ha elaborato la “pista di controllo”, che descrive i percorsi dell'attività di gestione e del controllo di primo livello. Detti percorsi prendono in esame le attività procedurali poste in essere per singola operazione presso le seguenti strutture:

- Autorità di gestione;
- Organismo responsabile (intermedio);
- Autorità di pagamento;
- Beneficiario finale.

### **II.4. L'attività di controllo dell'UVER**

L'UVER, in qualità di organismo indipendente, ha pertanto la responsabilità della verifica sistematica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo del programma, da effettuarsi nel corso della gestione e, in ogni caso, prima della liquidazione finale degli interventi. Ai sensi del Reg. CE 438/01, le verifiche devono riguardare almeno il 5 per cento della spesa totale ed un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, la cui tipologia terrà presenti:

- progetti di vario tipo e dimensione;
- il rischio individuato;
- le concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- l'applicazione pratica e l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- la concordanza tra un adeguato numero di registrazioni e i pertinenti documenti giustificativi;
- la rispondenza della natura degli impegni e dei tempi di esecuzione delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.



### **II.5. Il primo programma di verifica dell'UVER**

L'UVER è stata abilitata dall'IGRUE all'elaborazione interattiva delle informazioni presenti nel database Monit 2000, in modalità web, tramite il "sistema esperto" di analisi dati "Business Objects". Pertanto, è possibile selezionare il dettaglio del campo di indagine sulla base della struttura di classificazione (codici/descrizioni) delle operazioni.

Al fine della estrazione dei campioni, di cui all'art.10 del Reg. CE 438/01, il campo di indagine viene elaborato semestralmente (nei mesi di settembre e di marzo) con riferimento ai dati immessi dall'Autorità di Gestione e dagli Organismi intermedi per gli impegni e i pagamenti (rispettivamente, al 30 giugno e al 31 dicembre) riguardanti le singole operazioni.

Per l'esecuzione del primo programma di verifiche, sono state prese in esame le 236 operazioni ammissibili al 30.06.2002 (impegni e pagamenti) per un importo totale di Euro 37.022.772,40 in termini di impegni e di Euro 18.839.038,98 di pagamenti, per le quali risultavano essere stati immessi i relativi dati (nel database Monit 2000, esclusa la misura II.2 gestita dalla P.C.M. - Dipartimento della Funzione Pubblica) al 25.09.2002.

Il campione delle operazioni da controllare è stato estratto con una metodologia che ha tenuto conto:

- degli strati relativi ai principali beneficiari finali;
- della estrazione casuale delle operazioni determinate su base proporzionale;
- dell'inclusione di una operazione segnalata dall' Autorità di Gestione, perché associata ad un fattore di rischio.

È stato così estratto un campione di 15 operazioni, per un complessivo di spesa (sostenuta al 30.06.2002) di Euro 2.516.783,24, pari al 13,36 per cento della spesa totale riferita alle 236 operazioni prese in esame.

### **II.6. Svolgimento delle verifiche**

Prima di avviare le verifiche in loco, è stato operato un confronto con l' Autorità di Gestione (Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali) e l'Organismo intermedio responsabile del FSE (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Ufficio Centrale per l'Orientamento e la Formazione Professionale – UCOFPL) sulle informazioni acquisite tramite il sistema informativo Monit 2000.

Poiché su una operazione si sono dovuti associare i dati presenti nel Sistema stesso con le informazioni successivamente comunicate dal Ministero del Lavoro, necessarie per l'individuazione dell'oggetto dell'operazione e del Beneficiario finale, la verifica in loco di detta operazione è stata eseguita nel mese di febbraio 2003.

La "check list", predisposta in modo specifico per i rapporti di verifica del PON ATAS, ha recepito, in particolare, gli orientamenti di "audit" dei competenti Organismi nazionali e comunitari.

### **II.7. Risultati di verifica**

Con riferimento allo stato attuativo delle operazioni controllate, undici sono risultate “realizzate”, mentre quattro erano “in corso”, secondo i termini previsti.

Al riguardo, per le undici operazioni “realizzate”, si è riscontrata, per i pagamenti eseguiti dal Beneficiario finale, la sostanziale corrispondenza dei dati rilevati in loco con quelli estratti dal database Monit 2000.

Per le operazioni risultate “in corso”, si è invece constatata una discordanza tra i dati rilevati in loco con quelli di Monit 2000, in quanto, all’atto della verifica, per tre casi le somme indicate si riferivano non a pagamenti ma a trasferimenti di anticipi ai Beneficiari finali, mentre per un caso il dato inserito è risultato errato. Gli importi, trasferiti per le dette operazioni, non sono risultati, comunque, ancora oggetto delle certificazioni di spesa presentate dai Beneficiari finali all’Autorità di Pagamento.

Le criticità rilevate sono state classificate con le seguenti tipologie:

- ritardi nel pagamento del saldo finale;
- difficoltà a definire la procedura di rendicontazione;
- difficoltà ad individuare il Beneficiario finale.

Particolare attenzione va posta alle due situazioni nelle quali si è riscontrata la “difficoltà a definire la procedura di rendicontazione”. Per tali casi, riguardanti entrambi la esecuzione diretta, da parte di enti pubblici, di attività cofinanziate, si evidenzia un potenziale fattore di rischio connesso, appunto, alle modalità di rendicontazione.

### III. IL CONTROLLO DI QUALITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEI FONDI STRUTTURALI COMUNITARI

#### III.1 Obiettivo e metodo

Nell'ambito dell'attività di sorveglianza del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006, l'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER) svolge una funzione di supporto all'Autorità di Gestione e al Comitato di Sorveglianza del QCS.

Tale funzione consiste in "...verifiche mirate al controllo di qualità dei sistemi strumentali all'attuazione della programmazione 2000-2006".<sup>1</sup>

Questa funzione si esplica attraverso la validazione e il controllo di qualità delle procedure di raccolta, aggregazione e trasmissione dei dati "al fine di verificarne la coerenza, la sicurezza e l'affidabilità mediante controlli casuali su campioni significativi di informazioni". Una specifica procedura permette l'individuazione tempestiva dei "punti di crisi".<sup>2</sup>

Per rispondere a tale mandato, nel dicembre 2001, l'UVER ha prodotto e trasmesso, a tutte le strutture interessate e alla Commissione Europea, il documento *Il controllo di qualità del Sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali Comunitari per il periodo 2000-2006*, contenente la metodologia e il conseguente piano di attività.

Quest'ultimo, sviluppato su base pluriennale, è suddiviso in tre fasi:

la prima, "Indagine sull'organizzazione e le caratteristiche del sistema di monitoraggio", consiste nella realizzazione di una indagine mirata a valutare le caratteristiche delle risorse (umane e informatiche) e l'organizzazione dei sistemi di monitoraggio e dei flussi informativi tra le varie istanze del processo di produzione dell'informazione, per ciascun Programma Operativo;

la seconda, "Indagine sulla performance del sistema di monitoraggio", ha lo scopo di misurare e identificare eventuali punti critici del processo di monitoraggio attraverso indicatori di performance che possono essere considerati come "segnali" (proxy) della qualità dei dati;

la terza, "Indagine sulla qualità dei dati di monitoraggio", consiste nella valutazione campionaria della qualità come funzione della distanza tra il dato registrato nel sistema di monitoraggio e il dato "vero", cioè quello che si sarebbe dovuto ottenere applicando correttamente la normativa.

Dette fasi sono logicamente e temporalmente collegate. In particolare la rilevazione sulle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio è propedeutica alle altre due fasi, poiché costituisce la base conoscitiva sulla disponibilità delle informazioni necessarie alla loro implementazione ed ha, inoltre, lo scopo di consentire un migliore adattamento del piano di lavoro alle condizioni reali riscontrate sul campo.

<sup>1</sup> Cfr. QCS, capitolo 6, paragrafo 6.4, punto 6.4.3, 2, 2000.

<sup>2</sup> Cfr. QCS, capitolo 6, paragrafo 6.4, punto 6.4.4, 2, 2000.

Successivamente alla redazione del succitato documento metodologico, è stato dato inizio all'attività operativa della prima fase del lavoro (rilevazione dei dati sulle caratteristiche dei sistemi di monitoraggio) ed alla messa a punto degli strumenti conoscitivi e degli indicatori sulla base delle informazioni acquisite.<sup>3</sup>

L'analisi di qualità dei sistemi di monitoraggio ha evidenziato una marcata eterogeneità delle procedure di monitoraggio. Pur costituendo una ricchezza in termini di soluzioni, tale eterogeneità pone problemi di confrontabilità di sistemi e di definizione di uno standard comune.

Al riguardo, è attualmente allo studio un approfondimento in merito alla possibilità concreta di rendere disponibili e confrontabili i dati per il calcolo degli indicatori di performance e quelli per la valutazione della qualità derivanti dai controlli di II livello.

### **III.2 L'indagine dell'UVER sull'organizzazione e le caratteristiche dei sistemi di monitoraggio**

#### **III.2.1. Modelli di monitoraggio e di rilevazione**

L'indagine ha avuto l'obiettivo non solo di raccogliere i dati, ma anche di mettere a punto i modelli di rilevazione, il metodo di intervista, i concetti utili per l'analisi e la rappresentazione statistica del sistema di monitoraggio, descritto non solo come un fenomeno di "stato" ma anche in termini di "flussi".

Una distinzione è stata operata tra i concetti di *sistema di monitoraggio* e di *sistema informativo*, dove il primo assume un'accezione più ampia del secondo, che è limitato al *software* che supporta le *funzioni* del monitoraggio. Ad ogni sistema di monitoraggio di un POR o di un PON può essere associato più di un sistema informativo.

Un altro concetto che è stato introdotto è quello di *processo* di monitoraggio, definito come la sequenza delle operazioni necessarie al trattamento dei dati di monitoraggio: sequenze differenti definiscono processi differenti. Un sistema di monitoraggio può essere costituito da più processi; ad ogni processo è associato un sistema informativo anche se uno stesso sistema informativo può essere utilizzato da più processi.

È possibile, infatti, che nell'organizzazione interna dei flussi di informazione di un POR/PON, il sistema informativo di monitoraggio sia composto da più sottosistemi (ad esempio per tipo di Fondo), ovvero da più processi di produzione dei dati, dove il sub-sistema informativo è rappresentato da un database (o archivio informativo) che possiede le seguenti caratteristiche:

- è alimentato con i dati dei beneficiari finali;
- è utilizzato per conservare le informazioni;

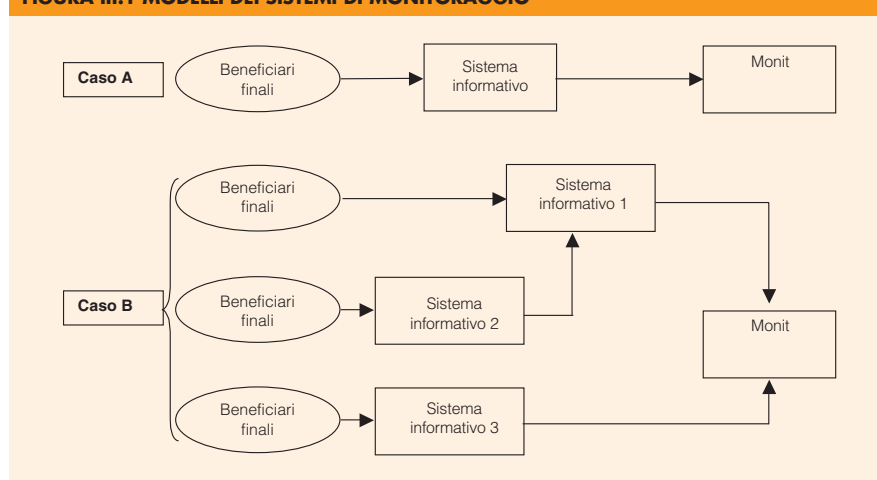
<sup>3</sup> L'UVER ha anche operato in sinergia con l'UVAL ai fini della metodologia e delle verifiche sul campo dell'indicatore A4 per la "premieria", il quale richiede, che le Amministrazioni regionali abbiano inviato mediante trasferimento telematico i dati di monitoraggio da parte di almeno il 50 per cento dei beneficiari finali individuati alla data della verifica e per un importo pari ad almeno il 60 per cento del totale della spesa effettuata alla data della verifica (30.09.2002).

– è utilizzato per fornire informazioni relative ai singoli progetti o aggregate a livello superiore (ad esempio, la misura) ad altro database della amministrazione o direttamente a Monit 2000.

In altri termini, un sub-sistema si compone di un input, di un archivio di memorizzazione e di un output.

Nella Figura III.1 sono stati schematizzati, a titolo di esempio, due casi, A e B. Nel caso A tutti i beneficiari finali alimentano un solo sistema informativo: esiste quindi un solo processo. Nel caso B tre diverse tipologie di beneficiari finali alimentano tre sistemi informativi di cui due dialogano direttamente con Monit, mentre il terzo cede le informazioni al primo sistema informativo. I processi sono tre, di cui due utilizzano lo stesso sistema informativo 1.

**FIGURA III.1 MODELLI DEI SISTEMI DI MONITORAGGIO**



L'acquisizione delle informazioni necessarie per conoscere e rappresentare l'organizzazione e le caratteristiche dei sistemi di monitoraggio dei PON e dei POR, è stata effettuata mediante modelli di rilevazione, le cui principali aree conosciute sono:

- l'organizzazione del sistema di monitoraggio;
- l'organizzazione dei flussi informativi;
- l'organizzazione e le caratteristiche delle risorse utilizzate nel monitoraggio (umane e informatiche);
- le attività formative poste in essere ai fini dell'attività di monitoraggio;
- le caratteristiche del sistema informativo utilizzato per il monitoraggio;
- i dispositivi di sicurezza adottati per la conservazione dei dati di monitoraggio;
- la conservazione di informazioni per gli indicatori di performance del sistema di monitoraggio, nonché la costruzione di indicatori di criticità dello stesso;
- gli aspetti inerenti la diffusione delle informazioni.



**III.2.2. Rilevazione delle informazioni**

L'indagine dell'UVER si è sviluppata in fasi successive:

- nelle prime due fasi è stato testato il modello di rilevazione e sono stati acquisiti i dati relativi ai POR ed ai PON;
- nella terza fase è stato utilizzato un nuovo modello di rilevazione e sono state aggiornate le informazioni già rilevate nella prima fase.

In particolare, la prima fase ha interessato i POR delle Regioni Campania, Basilicata, Calabria, Molise, Puglia Sardegna e Sicilia e i PON dell'allora Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e dell'allora Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato.

La seconda fase di rilevazione, ha riguardato le Amministrazioni Centrali titolari dei PON Pesca, Sicurezza, Assistenza Tecnica, Trasporti e Istruzione.

Con la terza si è provveduto agli aggiornamenti relativi ai POR/PON della prima tornata.

**III.2.3. Primi risultati della rilevazione: un'analisi comparativa tra i sistemi di monitoraggio**

Nelle Tavole seguenti sono riportati alcuni indicatori, calcolati distintamente per i POR e i PON, che sono stati utilizzati per la descrizione del Sistema complessivo di monitoraggio del QCS 2000-2006.

Questi dati possono essere utilizzati anche per una analisi comparata dei singoli sistemi, con particolare riferimento agli aspetti ed alle caratteristiche del sistema di monitoraggio, che possono meglio rappresentarne la "qualità" nel suo complesso.

Nelle Tavole III.1. e III.2. sono riportate le *caratteristiche generali* dei sistemi di monitoraggio.

Cinque dei sette POR utilizzano sistemi informativi *locali e proprietari*<sup>4</sup> di diversa efficienza e complessità. Solo in tre casi, essi assumono le caratteristiche di genera-

**Tavola III.1 - CARATTERISTICHE GENERALI DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - POR**

Regioni	Processi (Numero)	Sistema informativo			Fondi gestiti	Stato del sistema		
		Sistema Locale			Solo QCS = 1 QCS + altri = 2	Monit	Monit BF	Locale
		Esistenza di Sist. locale	Esistenza di Sist. Proprietario	Monit				
Puglia	2	Si	Si		1			A regime
Molise	1	No		Monit e BF		A regime	sperimentale	
Campania	4	Si	No	Monit	1	A regime		A regime
Calabria	3	Si	Si		1			A regime
Basilicata	2	Si	Si		2			A regime
Sicilia	3	No		Monit e BF	2	A regime	Sperimentale	
Sardegna	2	Si	No	Monit e BF	1	Sperimentale	Da installare	A regime

<sup>4</sup> Si intende per sistema proprietario un insieme di procedure informatiche articolate secondo un modello logico definito, sviluppato ad hoc in un ambiente di programmazione per rispondere a esigenze specifiche dell'utente

**Tavola III.2 - CARATTERISTICHE GENERALI DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - PON**

PON	Sistema informativo		Fondi gestiti	Stato del sistema		
	Esistenza di locale	Monit QCS + altri = 2	Solo QCS = 1	Monit	Monit BF	locale
Pesca	Sì		2			A regime
Attività Produttive	Sì		1			A regime
Sicurezza	Sì		1			A regime
Trasporti		Monit 2000	1	In via di implementazione		
Ricerca	Sì		1			A regime
Istruzione	Sì		1			A regime
Assistenza Tecnica		Monit				
		Monit BF	1	A regime	A regime	

lità (sistemi proprietari), cioè vengono usati per il monitoraggio di tutti i progetti del QCS (in due casi anche per altri investimenti pubblici); in Campania e in Sardegna i sistemi sono relativi solo ai progetti di specifici Fondi. In queste due regioni, oltre che in Sicilia e Molise, vengono utilizzati, o sono in via di implementazione, Monit 2000 e/o Monit Beneficiari Finali (BF). In cinque dei sette PON, vengono utilizzati sistemi locali; in un solo PON l'utilizzo è esteso ad altri investimenti pubblici.

I dati sopra riportati evidenziano la complessità del sistema di monitoraggio; tale percezione viene ulteriormente rafforzata se si considerano, nei POR, il numero di processi (17) in cui è suddiviso il flusso dei dati di monitoraggio. La stessa informazione non è disponibile per i PON, la cui organizzazione vede spesso altre Amministrazioni Centrali assumere il ruolo di Responsabile di Misura (RM), non permettendo quindi di individuare i relativi processi.

Nelle Tavole III.3 e III.4 sono sintetizzate le informazioni relative all'*organizzazione* e alle *risorse umane* dei sistemi di monitoraggio. In genere, tali sistemi, sia nei POR che nei PON, fanno perno su una struttura centrale di monitoraggio, che svolge però anche altre funzioni. Tali strutture, soprattutto per quanto riguarda il sistema informativo, sono assistite prevalentemente dalla consulenza di società esterne.

**Tavola III.3 - ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - POR**

Regioni	Strutture dedicate al monitoraggio		Consulenza esterna	Misure attivate		Risorse umane		
	Struttura centralizzata	Svolgono altre funzioni		Numero misure attivate	Numero Resp. Misura	Uffici Resp. Misura	Unità di monitoraggio	Altre (a)
Puglia	Sì	Sì	Sì	54	46	100	3	50
Molise	Sì	Sì	No	43			2	10
Campania	Sì	No	Sì	43	43			
Calabria	Sì	Sì	Sì	57			8	20
Basilicata	Sì	Sì	Sì	41	20	123	4	
Sicilia	Sì	Sì	No	61	20	110	120	10
Sardegna	No	Sì		54	32	51		35

(a) sono inclusi gli addetti delle società di consulenza e il personale dell'amministrazione che non è incluso negli uffici degli RM o dell'unità centrale

**Tavola III.4 - ORGANIZZAZIONE E RISORSE UMANE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO - PON**

PON	Strutture dedicate al monitoraggio		Consulenza esterna	Misure attivate		Risorse umane		
	Struttura centralizzata	Svolgono altre funzioni		Numero misure attivate	Numero Resp. Misura	Uffici Resp. Misura	Unità di monitoraggio	Altre (a)
Pesca	Si	Si	Si	5	2	18	1	7
Attività Produttive	Si	Si	No	4				
Sicurezza	Si	Si	Si	9	3	6	2	3
Trasporti	Si	Si		11	9		1	
Ricerca	Si	Si	Si	4	2	14	12	
Istruzione	Si	Si	Si	8	8	12	1	
Assistenza Tecnica	Si	Si	No	6	2	75	7	

(a) sono inclusi gli addetti delle società di consulenza e il personale dell'amministrazione che non è incluso negli uffici degli RM o dell'unità centrale

Tre variabili si riflettono sulla consistenza del personale addetto al monitoraggio e sul rapporto tra addetti all'unità centrale e uffici del RM:

1. la diversa organizzazione dei POR e dei PON, il cui monitoraggio può essere effettuato anche in altre strutture: Assessorati, Direzioni Generali, Amministrazioni diverse da quella in cui è collocata l'unità;
2. il diverso ammontare di misure/progetti;
3. le differenti dotazioni tecnologiche.

La raccolta dei dati di progetto, Tavole III.5 e III.6, viene effettuata in modo continuativo nella quasi totalità dei sistemi; tale caratteristica, che dovrebbe permettere una elevata tempestività, non viene tuttavia sfruttata per assicurare a livello centrale una tempestività adeguata nell'analisi dei risultati del monitoraggio, come osservato nell'analisi dei dati del database centralizzato.

I dati elementari di monitoraggio vengono trasferiti dai BF all'amministrazione responsabile del POR/PON mediante supporto puramente elettronico nel 43% dei casi; nella stessa percentuale la raccolta è mista, mentre nel rimanente 14% viene effettuata solo su supporto cartaceo, modalità presente solo nel monitoraggio dei PON.

**Tavola III.5 - MODALITÀ DI RACCOLTA E DI INSERIMENTO DEI DATI NEL SISTEMA INFORMATIVO - POR**

Regioni	Raccolta continua	Modalità di raccolta dei dati	Caratteristiche del questionario elettronico	Modalità di inserimento dati nel sistema
		Informatica = 1 mista = 2 cartacea = 3	Esistenza di controlli interni	informatica = 1 mista = 2 manuale = 3
Puglia	Si	1	Si	2
Molise	No	2	No	3
Campania	Si	2	Si	3
Calabria	Si	1	Si	1
Basilicata	Si	1	Si	1
Sicilia	Si	2	No	3
Sardegna	Si	2	No	3

I sistemi che raccolgono le informazioni elementari per via informatica o mista, tuttavia, non sempre prevedono che il questionario elettronico disponga di controlli interni (in 8 casi su 12).

I dati elementari così raccolti vengono inseriti nel sistema informativo, locale o Monit 2000, in modo manuale nella gran parte (64 per cento) dei casi. Solo il 18 per cento viene inserito mediante una funzione del sistema informativo, ed il rimanente 18 per cento in modalità mista. Questi indicatori, oltre a misurare le capacità tecnologiche del sistema, costituiscono anche una valutazione indiretta della qualità dei dati, in quanto nel caso di raccolta e/o inserimento manuale, la probabilità di commettere errori è più elevata rispetto al caso di inserimento per via informatica.

**Tavola III.6 - MODALITÀ DI RACCOLTA E DI INSERIMENTO DEI DATI NEL SISTEMA INFORMATIVO - PON**

PON	Raccolta continua	Modalità di raccolta dei dati	Caratteristiche del questionario elettronico	Modalità di inserimento dati nel sistema
		Informatica = 1 mista = 2 cartacea = 3	Esistenza di controlli interni	informatica = 1 mista = 2 manuale = 3
Pesca	Si	3		3
Attività Produttive	Si	1	Si	1
Sicurezza		2	Si	3
Trasporti	Si	3		3
Ricerca	Si	1	Si	3
Istruzione	Si	1	Si	1
Assistenza Tecnica	Si	2		2

I sistemi informativi locali e proprietari sono 9 in tutti i Programmi considerati; di essi nelle successive Tavole III.7 III.8, III.9 e III.10 vengono rappresentate le principali caratteristiche, selezionate sulla base della loro correlazione con il fenomeno oggetto di analisi, ovvero la qualità dei sistemi e dei dati di monitoraggio.

Alcuni dei sistemi informativi derivano direttamente da quelli utilizzati nel precedente QCS: generalmente sono i sistemi il cui anno di entrata in funzione è antecedente al 2001.

**Tavola III.7 - CARATTERISTICHE GENERALI DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - POR**

Regioni	Anno entrata in funzione	Tipo di piattaforma del Data Base	Mantenimento / implementazione del sistema locale	Esistenza di documentazione del sistema	Modalità di trasferimento dati su Monit
			Interna = 1 Società esterna=2		Manuale=1 informatico=2
Puglia	2000	Oracle/Access	2	Si	2
Molise					
Campania	2000	Excel	1	No	2
Calabria	2002	Oracle	2	Si	2
Basilicata	2002	Oracle	2	Si	2
Sicilia					
Sardegna	2002	Lotus	1	No	2

Le piattaforme utilizzate sono indicative del livello tecnologico dei sistemi informativi. Essi sono classificabili in un gruppo, di più elevata specializzazione, che utilizza Oracle, Access, DB2, e in uno dal minore livello tecnologico che usa Excel o Lotus.

Tale situazione si riflette anche nella disponibilità di documentazione del sistema, che rappresenta un indicatore della qualità di progettazione e implementazione del sistema stesso.

**Tavola III.8 - CARATTERISTICHE GENERALI DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - PON**

Regioni	Anno entrata in funzione	Tipo di piattaforma del Data Base	Mantenimento / implementazione del sistema locale	Esistenza di documentazione del sistema	Modalità di trasferimento dati su Monit
			Interna = 1 Società esterna = 2		1 = Manuale 2 = protocollino
Pesca	1997	Oracle	2	No	1
Attività Produttive	2001	DB2	1	Si	2
Sicurezza	2001	Excel	2	No	1
Trasporti					
Ricerca	2000	Excel	1	No	1
Istruzione	2001	DB2	2	Si	2
Assistenza Tecnica					

Generalmente, nei due terzi dei casi, l'assistenza tecnica e l'implementazione sono affidati all'attività di consulenza di società esterne, anche se in collaborazione con le strutture di monitoraggio. Nella totalità dei monitoraggi dei POR i sistemi informativi locali colloquiano con Monit mediante un c.d. *protocollino*<sup>5</sup> di trasmissione dei dati (anche se solo 3 su 5 assicurano l'eshaustività di tale attività). Nel caso dei monitoraggi dei PON, è previsto l'inserimento manuale dei dati sulla "postazione zero" di Monit.

**Tavola III.9 - CARATTERISTICHE TECNICHE DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - POR**

Regioni	Multi-utenza	Sincronizzaz. dei dati	Creazione e stampa di report		Storicizzaz. dei dati	Controlli sistema locale
			1 = Standard e personalizzato 2 = Solo Standard	1=Su tutte le informazioni 2=Solo su alcune		
Puglia	Si	Si	2	2	Si	1
Molise						
Campania	No	No	1	1	Si	2
Calabria	Si	Si	2	2	No	1
Basilicata	Si	Si	1	2	Si	1
Sicilia						
Sardegna	Si					2

<sup>5</sup> Il *protocollino* è una procedura che permette l'inserimento in ambiente Monit di strutture di dati provenienti da piattaforme informatiche diverse.

**Tavola III.10 - CARATTERISTICHE TECNICHE DEI SISTEMI INFORMATIVI LOCALI - PON**

PON	Multi-utenza	Sincronizzaz. dei dati	Creazione e stampa di report		Storicizzaz. dei dati	Controlli sistema locale
			1 = Standard e personalizzato 2 = Solo Standard	1=Su tutte le informazioni 2=Solo su alcune		
Pesca	Si	Si	2	2	No	2
Attività Produttive	Si	Si	1	1		2
Sicurezza	No	No	1	1	Si	2
Trasporti						
Ricerca	No	No	1	1	No	2
Istruzione	Si	Si	2	2	Si	2
Assistenza Tecnica						

La *multiutenza* (ovvero la possibilità di operare sui dati contemporaneamente da diverse utenze) e la *Sincronizzazione dei dati* (ovvero la possibilità di salvare sulla banca dati del sistema gli aggiornamenti apportati sui dati da diverse utenze contemporaneamente) sono caratteristiche che indicano la qualità tecnologica dei sistemi, oltre a rappresentare funzionalità che assicurano flessibilità dal punto di vista organizzativo e la sicurezza dei dati trattati.

*Multiutenza* e *Sincronizzazione dei dati* sono, generalmente, caratteristiche correlate alla piattaforma utilizzata dal sistema informativo e sono presenti in sei casi su nove. La creazione di tabelle e report e l'estensione delle informazioni che è possibile tabulare, rappresentano indicatori della capacità di produrre dati utilizzabili per le analisi dell'andamento delle operazioni e per individuare le eventuali criticità.

La possibilità di ottenere tabelle sia in formato standard che personalizzato, e su tutte le informazioni memorizzate assicura una maggiore flessibilità di analisi: la prima caratteristica è presente in circa la metà mentre la seconda in un terzo dei sistemi considerati.

La *storicizzazione* dei dati (ovvero la possibilità di mantenere la memoria di tutti i record di aggiornamento relativi allo stesso progetto) rappresenta una funzionalità di livello superiore sia ai fini gestionali sia a quelli informativi, ed è presente in cinque dei nove sistemi considerati.

Infine, i *controlli* eseguiti dai sistemi informativi costituiscono un filtro essenziale per errori e incongruenze commesse in fasi precedenti sui dati di monitoraggio. Nel questionario di rilevazione è stato indicato un insieme molto ampio di controlli che sarebbe possibile operare sui dati. Nelle modalità *completo* o *parziale* delle Tavole III.9 e III.10 è stata sintetizzata l'adempienza o meno a tutti i suddetti controlli. Nel 33 per cento dei casi è stato riscontrato il completo soddisfacimento del criterio; nel rimanente 67 per cento i controlli adottati riguardano, in ogni caso, solo un sottoinsieme di controlli.

La capacità ad individuare le *criticità* è, ovviamente, una caratteristica essenziale di un sistema di monitoraggio che dovrebbe costituire una funzione logica specifica, stabilita già in fase di progettazione del sistema informativo.

Nelle Tavole III.11 e III.12, che riportano i dati per tutti i sistemi di monitoraggio, sono contenuti quattro indicatori su tale caratteristica qualitativa. L'individuazione di un progetto critico è in genere demandata alla sensibilità dei Responsabili di misura o di altre strutture di monitoraggio sulla base di una analisi complessiva dei dati (segnalata dalla risposta "No" nella seconda colonna delle Tabelle considerate).

Un successivo livello consiste nell'aver individuato, sulla base della corrente pratica di lavoro, alcuni indicatori ad hoc come segnali principali di criticità (segnalata dalla risposta "Si" nella medesima colonna).

L'esistenza, infine, di una procedura formalizzata definisce un maggior grado di razionalizzazione e di organicità del sistema.

**Tavola III.11 - CAPACITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO AD INDIVIDUARE LE CRITICITÀ - POR**

Regioni	Individuazione criticità		Disponibilità di dati per indicatori di performance	Controlli II livello
	Procedura formalizzata	Indicatori ad hoc	No =1 Supporto Cartaceo = 2 Supporto Informatico.=3	Stato
Puglia	Si	Si	3	Definito
Molise	No	No	1	In via di definizione
Campania	No	No	1	In via di definizione
Calabria	Si	Si	3	In via di definizione
Basilicata	Si	Si	3	Definito
Sicilia	No	Si	2	In via di definizione
Sardegna	No	Si	2	In via di definizione

Quest'ultima caratteristica è riscontrabile solo in un numero limitato di casi (3 su 14) mentre è diffusa l'esistenza di indicatori leader di criticità (9 casi su 14).

Gli indicatori di *performance* (che sono stati a suo tempo individuati dall'UVER e riportati nel questionario) sono utili sia per analizzare le qualità del lavoro dell'organizzazione esistente (ad esempio l'accuratezza e la tempestività nel trasmettere i dati da parte dei BF), sia come indicatori complementari per individuare la criticità dei progetti.

**Tavola III.12 - CAPACITÀ DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO AD INDIVIDUARE LE CRITICITÀ - PON**

PON	Individuazione criticità		Disponibilità di dati per indicatori di performance	Controlli II livello
	Procedura formalizzata	Indicatori ad hoc	No =1 Supporto Cartaceo = 2 Supporto Informatico.=3	Stato
Pesca	No	Si	3	In via di definizione
Attività Produttive	No		2	In via di definizione
Sicurezza	No	Si	3	In via di definizione
Trasporti	No	No	1	In via di definizione
Ricerca	No	Si	2	In via di definizione
Istruzione	No	Si	3	In via di definizione
Assistenza Tecnica	No	Si	2	Definiti