

Allegato E
**Linee guida per la definizione del sistema di
monitoraggio dei piani e programmi regionali**

INDICE

PRESENTAZIONE

1. COS'È IL MONITORAGGIO

2. GLI INDICATORI

2.1 Gli indicatori e la struttura del piano/programma

2.2 Gli indicatori di realizzazione

2.3 I requisiti degli indicatori

3. LA COSTRUZIONE DEI FLUSSI INFORMATIVI

3.1 I soggetti coinvolti nel monitoraggio

3.2 Le risorse umane e finanziarie

3.3 I sistemi informativi

4. REQUISITI PER L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO

4.1 Contenuti minimi della sezione di monitoraggio del piano/programma

4.2 Esplicitazione del modello attuativo del piano/programma

4.3 Esplicitazione e mappatura degli indicatori

4.4 Esplicitazione delle fonti dati e della loro modalità di acquisizione

4.5 Sintesi e considerazioni finali

5. IL SISTEMA DI REPORTING

5.1 La realizzazione dei rapporti

5.2 Rapporti ad uso interno

5.3 Rapporti ad uso esterno

APPENDICE

Schema di Rapporto di monitoraggio

PRESENTAZIONE

Queste Linee guida forniscono alcune indicazioni di base per la definizione di un sistema di monitoraggio, fondate in larga parte su alcuni principi ormai consolidati in materia, richiamandosi in primo luogo ai modelli sviluppati nell'ambito dell'Unione Europea.

L'obiettivo è di presentare gli elementi necessari per la progettazione e l'attuazione del sistema di monitoraggio che devono essere presenti nel documento di piano o programma, per consentire al NURV di valutarne l'adeguatezza e la fattibilità.

Le Linee guida hanno anche lo scopo di fornire gli elementi fondamentali per la redazione dei rapporti di monitoraggio e valutazione previsti dall'art. 10 della L.R. 1/2015 e s.m.i.

1. CHE COS'È IL MONITORAGGIO

Il **monitoraggio** è una funzione continua che utilizza la raccolta sistematica dei dati relativi a indicatori stabiliti per fornire – in corso d'opera – indicazioni sullo stato di avanzamento dei p/p, sul grado di realizzazione delle azioni programmate e sul conseguimento degli obiettivi definiti.

Il monitoraggio ha finalità informativo/conoscitiva: per questo è funzionale alla comunicazione politico-istituzionale dei risultati dell'azione di governo e alla governance nei confronti dei soggetti attuatori delle politiche d'intervento. L'attività di monitoraggio permette di rilevare la coerenza o gli scostamenti rispetto agli obiettivi e ai risultati attesi, consentendo di evidenziare effetti problematici non previsti e, quindi, di attivare le necessarie azioni correttive.

Il monitoraggio è concettualmente distinto dalla **valutazione** il cui principale compito è quello di verificare il raggiungimento degli obiettivi e di esprimere un giudizio sulla base di criteri ed elementi prestabiliti, per rendere conto delle scelte fatte, delle attività svolte e dei risultati conseguiti.

L'attività di monitoraggio si realizza attraverso due momenti:

- a) la progettazione del sistema, contestualmente alla messa a punto del p/p;
- b) la gestione del sistema (raccolta ed elaborazione dei dati funzionali all'analisi e alla reportistica).

Queste Linee guida forniscono gli elementi per la progettazione di un sistema di monitoraggio. In particolare, sono date indicazioni per:

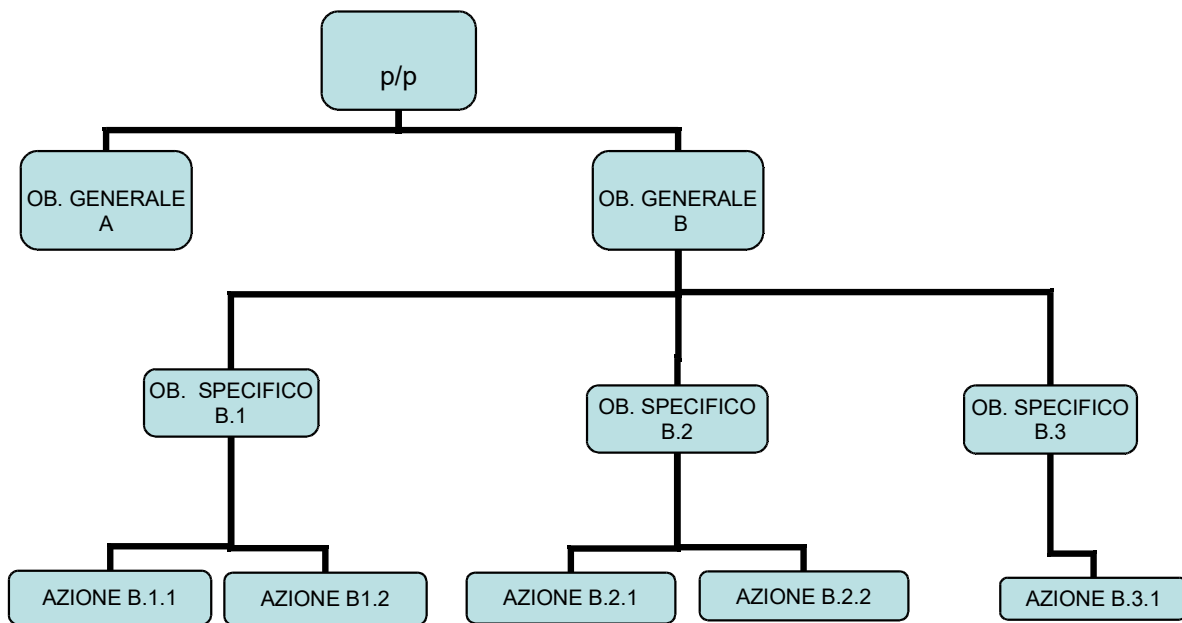
- definire gli indicatori necessari per il monitoraggio (cap. 2)
- costruire i flussi informativi necessari all'acquisizione dei dati (cap. 3)
- predisporre i rapporti periodici di monitoraggio (cap. 4).

2. GLI INDICATORI

2.1 Gli indicatori e la struttura del piano/programma

Un p/p si articola normalmente secondo una struttura gerarchica ad albero (fig. 2.1) come previsto dal Modello analitico. Le strategie che il p/p intende perseguire sono ispirate da obiettivi generali (socio-economici, ambientali, ecc.) a lungo termine; da questi derivano diversi obiettivi specifici diretti e immediati, che rappresentano le aree prioritarie d'intervento del p/p; questi a loro volta sono attuati attraverso azioni, cui sono di norma direttamente associate le risorse previste dal p/p.

Fig. 2.1- La struttura ad albero del piano/programma



Obiettivi generali, obiettivi specifici e azioni sono i tre livelli fondamentali di un p/p.

L'attuazione delle azioni (che rappresentano l'ultimo livello definito durante l'elaborazione del p/p) si realizza di norma attraverso interventi (bandi, procedure negoziali, ecc.), a loro volta costituiti da unità elementari di finanziamento, variamente denominate a seconda del p/p: progetti, operazioni, ecc.

Per monitorare un p/p è quindi necessario individuare per ciascuno dei livelli programmatici, attraverso gli indicatori, gli elementi in base ai quali misurare lo stato di attuazione del p/p.

Ma quale tipo di indicatori utilizzare per il monitoraggio?

Secondo le classificazioni comunemente utilizzate in ambito europeo, gli indicatori sono riconducibili a quattro tipi:

- a) indicatori di contesto:** sono costituiti da una serie di variabili cruciali di carattere socio-economiche, in grado di descrivere l'evoluzione del contesto all'interno del quale agisce il p/p (es. tasso di occupazione, indice di vecchiaia, produttività del lavoro, ecc.);
- b) indicatori di impatto:** si riferiscono alle conseguenze del p/p al di là degli effetti immediati sui suoi beneficiari diretti; si registrano nel medio-lungo periodo, ma sono comunque direttamente legati all'attuazione del p/p e ai suoi effetti sui soggetti coinvolti (es. nell'ambito di interventi sulla rete stradale, aumento della circolazione di persone/merci dopo un certo periodo di tempo); tali indicatori vengono di norma utilizzati per la valutazione ex ante del p/p e possono eventualmente essere monitorati durante o dopo la sua conclusione; per l'individuazione degli indicatori di impatto è possibile fare riferimento a quelli utilizzati per la valutazione degli effetti attesi, ricavabili dal Manuale IRPET per la valutazione degli effetti attesi (v. Allegato F);
- c) indicatori di risultato:** si riferiscono agli effetti di breve periodo prodotti da un p/p sui beneficiari diretti, esprimendo in termini quantitativi e misurabili i risultati raggiunti, rispetto a quelli attesi (es. nell'ambito di interventi sulla rete stradale, tempo di percorrenza risparmiato);
- d) indicatori di realizzazione:** rilevano, durante l'attuazione del p/p (o al più tardi alla sua conclusione), lo stato di avanzamento dal punto di vista finanziario (ed eventualmente economico), procedurale e fisico (es. nell'ambito di interventi sulla rete stradale, Km di strada costruiti o potenziati).

A che livello collocare i vari tipi di indicatore?

L'operazione da fare è di individuare, per ogni livello dell'albero programmatico, gli indicatori adeguati, tenendo presente che ciascun tipo di indicatore è di norma riferibile a un determinato livello:

- gli indicatori di impatto, dato il loro carattere generale, sono utilizzabili esclusivamente per la valutazione e sono utilizzati per misurare il raggiungimento degli obiettivi generali;
- gli indicatori di risultato sono funzionali sia al monitoraggio che alla valutazione; come tali, devono essere anch'essi in ogni caso individuati all'interno del p/p a livello di obiettivi specifici;
- gli indicatori di realizzazione, specificamente finalizzati al monitoraggio, sono individuati in riferimento ai livelli operativi del p/p: azioni e relative articolazioni attuative (interventi, ecc.); ciò non toglie che le caratteristiche di alcuni indicatori di realizzazione rendano questi ultimi utilizzabili anche per il monitoraggio a livello più aggregato (come sarà precisato nel prossimo paragrafo).

2.1 Gli indicatori di realizzazione

Il sistema di monitoraggio si basa prevalentemente su indicatori di realizzazione che rilevano il grado di avanzamento del p/p, principalmente a livello di azioni, ovvero delle loro sottoarticolazioni (interventi o più dettagliatamente unità elementari di finanziamento).

Gli indicatori di realizzazione sono di tre tipi: finanziario, procedurale e fisico.

Indicatore finanziario

L'indicatore finanziario consiste nella rilevazione dell'avanzamento della spesa rispetto alle risorse stanziare. Gli elementi da utilizzare per misurare il grado di realizzazione finanziaria sono sostanzialmente tre:

- a) risorse stanziare, con l'individuazione, se possibile, delle fonti di finanziamento; in particolare devono essere evidenziate le risorse che transitano dal bilancio regionale (cioè risorse regionali proprie e risorse trasferite da Stato, UE, ecc.)
- b) impegni
- c) pagamenti.

In particolare:

- il rapporto tra impegni e risorse stanziare permette di rilevare l'avvio della fase operativa di realizzazione
- il rapporto tra pagamenti e risorse stanziare (o impegni) permette di misurare il grado di avanzamento, fino al completamento dell'attuazione.

Tali indicatori possono riferirsi e rilevare aspetti diversi del processo di attuazione finanziaria: ad esempio il rapporto tra impegni o pagamenti regionali con i finanziamenti della Regione consente a quest'ultima di tenere sotto osservazione la gestione delle proprie risorse e quindi di esercitare un monitoraggio "interno" sull'avanzamento del p/p; gli impegni o i pagamenti dei soggetti attuatori, rapportati al totale delle risorse, permettono invece di rilevare l'effettivo e complessivo grado di avanzamento finanziario¹.

L'indicatore finanziario ha la proprietà di essere sommabile, e pertanto è un indicatore calcolabile sia a livello di unità elementari di finanziamento che ai livelli più alti, attraverso l'aggregazione dei dati.

Il Settore Controllo strategico e di gestione, nell'ambito delle sue attività istituzionali, elabora con continuità una serie di indicatori finanziari relativi ai p/p regionali.

Indicatore procedurale

L'indicatore procedurale rileva il grado di avanzamento operativo - soprattutto sotto il profilo dei tempi - delle procedure necessarie per l'attuazione delle varie sottoarticolazioni del p/p (obiettivi specifici, azioni, interventi, o unità elementari di finanziamento).

L'indicatore procedurale viene definito scomponendo il ciclo di realizzazione in attività (con le relative date di inizio e fine previste) e/o in eventi (con data di fine prevista): di questi in fase di monitoraggio saranno rilevate le date effettive.

¹ Nel caso in cui si monitorino progetti particolarmente rilevanti (es. opere pubbliche infrastrutturali), è possibile integrare le informazioni relative all'avanzamento finanziario con dati che rilevano l'avanzamento economico, attraverso le informazioni della contabilità analitica del progetto; ciò perché l'indicatore economico consente di rilevare in maniera più tempestiva e precisa il processo di realizzazione, in quanto non influenzato dalla tempistica dei pagamenti.

Di norma questo indicatore può essere sempre definito, in quanto è sempre individuabile una sequenza di fasi o un certo numero di eventi attraverso i quali avviene l'attuazione².

Il livello di dettaglio varia anche a seconda del tipo di sottoarticolazione per la quale si definisce l'indicatore: ad esempio, quando si monitorano progetti infrastrutturali, le fasi procedurali sono in linea di principio la progettazione, l'aggiudicazione dei lavori, l'esecuzione dei lavori, ecc.; diversamente, se viene monitorato un bando con cui si finanzia un filone di progetti le fasi procedurali riguardano le procedure amministrative di gestione del bando stesso (indizione del bando, selezione dei progetti, erogazione del contributo, ecc.).

In diversi casi è possibile individuare sequenze standard di attività, cioè procedure tipiche o predeterminate.

Indicatore fisico

Questo tipo di indicatore serve per rilevare in maniera concreta i "prodotti" direttamente generati dalle varie sottoarticolazioni del p/p; è espresso di norma in unità fisiche (es. km di strada, numero di posti letto, numero di imprese finanziate, ecc.).

In fase di programmazione devono essere individuati uno o più indicatori fisici; per ciascuno di essi deve essere indicato il valore iniziale (baseline) e quello che si prevede di ottenere (target), con la data entro la quale tale valore sarà raggiunto; per misurare il grado di realizzazione è necessario confrontare il dato effettivo degli indicatori (rilevato in fase di monitoraggio) con il valore target.

Gli indicatori di realizzazione fisica sono sommabili a diversi livelli solo a determinate condizioni: a) utilizzazione della stessa unità di misura; b) aggregazione di elementi omogenei. Ad esempio, in un'azione che prevede il miglioramento delle strade regionali, i chilometri di strada realizzati e/o adeguati per ogni singolo progetto possono essere sommati a livello di azione; tale operazione non sarebbe possibile se l'azione prevedesse interventi non omogenei (es. realizzazione di posti letto ospedalieri e della viabilità necessaria all'accesso alle strutture ospedaliere).

Inoltre alcuni tipi di indicatori di realizzazione fisica possono essere definiti a un determinato livello programmatico basandosi sulle informazioni disponibili per gli elementi del livello inferiore: ad esempio il numero di progetti finanziati e/o conclusi per una certa azione è desumibile dal conteggio dei progetti che fanno parte dell'azione e da quanti di essi sono conclusi.

Di seguito, si presentano alcuni esempi per i tre tipi di indicatori³:

Indicatori di realizzazione	Esempi
Finanziari	<ul style="list-style-type: none">- impegni / risorse stanziati (capacità di impegno)- impegni RT / risorse stanziati RT (capacità di impegno RT)- pagamenti (o impegni) / risorse finanziarie (capacità di spesa)
Procedurali	<ul style="list-style-type: none">- rapporto durata effettiva / durata prevista (scostamento rispetto al cronoprogramma)
Fisici	<ul style="list-style-type: none">- numero posti letto realizzati- numero progetti finanziati o conclusi- Km di strada realizzati

Per il monitoraggio in itinere hanno rilevanza soprattutto gli indicatori finanziari e procedurali, innanzitutto perché disponibili in termini più tempestivi, in secondo luogo perché consentono di tenere maggiormente sotto controllo l'effettivo grado di realizzazione a qualsiasi livello programmatico.

² Un'eccezione può essere costituita dalle azioni/interventi che si avviano solo in seguito a una circostanza "esterna" non completamente prevedibile (ad es. finanziamenti c.d. "a sportello" che si attivano solo se sono presentate domande).

³ Nell'ambito dei sistemi di monitoraggio della programmazione QSN 2007-2013 e della programmazione unitaria 2014-2020 sono definiti numerosi indicatori esempi di indicatori di avanzamento fisico e di classificazioni standardizzate utilizzabili per gli indicatori procedurali e finanziari.

La scelta degli indicatori di monitoraggio (in particolare di quello di realizzazione fisica) deve essere fatta al momento della elaborazione del p/p, quando sono individuati anche gli indicatori di risultato. Gli indicatori di realizzazione fisica sono individuati a livello di azione. Tali indicatori possono poi essere integrati in sede di modifica del p/p; possono inoltre essere ulteriormente specificati o dettagliati in sede di Documenti attuativi annuali.

Il sistema di monitoraggio si completa con una serie di altre informazioni che specificano alcuni elementi descrittivi di ciò che viene monitorato (titolo, descrizione, soggetti coinvolti, localizzazione, ecc.), rilevabili al momento dell'avvio del monitoraggio; queste informazioni hanno carattere pressoché stabile e quindi nel corso della realizzazione non sono di norma soggette ad aggiornamento; questi elementi sono utili per poter effettuare analisi secondo diversi punti di vista (localizzazione sul territorio, tipologia di soggetto attuatore/destinatario, ecc.).

2.2 I requisiti degli indicatori

Tutti gli indicatori individuati all'interno di un sistema di monitoraggio, a qualunque livello siano associabili (obiettivi generali, obiettivi specifici, azione e sue sottoarticolazioni) devono necessariamente avere determinati requisiti, di seguito riassunti:

1. stretta correlazione con gli obiettivi: l'indicatore deve avere un forte legame concettuale con i fenomeni che si intende rilevare; ad esempio, se un obiettivo di un p/p è lo sviluppo delle imprese a titolarità femminile, occorre prevedere indicatori che rilevino specificamente i risultati conseguiti relativi a tale ambito di intervento (e non indicatori riferiti genericamente all'insieme delle imprese finanziate)
2. adeguato legame causa-effetto: l'indicatore deve essere influenzato in maniera abbastanza significativa dall'attuazione del livello programmatico a cui è associato; in genere, questo legame è più forte per gli indicatori di realizzazione, mentre tende ad affievolirsi per gli indicatori di risultato e di impatto
3. misurabilità: l'indicatore deve poter essere espresso in termini quantitativi; a tal fine è necessario esplicitare le modalità secondo le quali esso è calcolato; ad esempio, nell'ambito di interventi sulla rete autostradale, l'indicatore "autostrada potenziata" non indica correttamente il modo di calcolo e consente solo la risposta "sì/no"
4. raggiungibilità: il valore atteso dell'indicatore deve essere realisticamente realizzabile tenendo conto delle risorse disponibili e dei fattori di contesto che influenzano l'attuazione
5. disponibilità e tempestività: l'indicatore deve poter essere elaborato ed aggiornato facilmente e in modo tempestivo rispetto alle finalità individuate.

Inoltre, il numero di indicatori associati deve essere limitato, dato che ciò consente una maggiore facilità nella gestione delle informazioni che possono, a loro volta, essere combinare per ottenere una conoscenza più approfondita del grado di attuazione.

3. LA COSTRUZIONE DEI FLUSSI INFORMATIVI

Un altro elemento essenziale per la progettazione di un sistema di monitoraggio consiste nella predisposizione dei flussi informativi necessari per l'alimentazione del sistema degli indicatori individuati per un certo p/p. Questo presuppone l'individuazione:

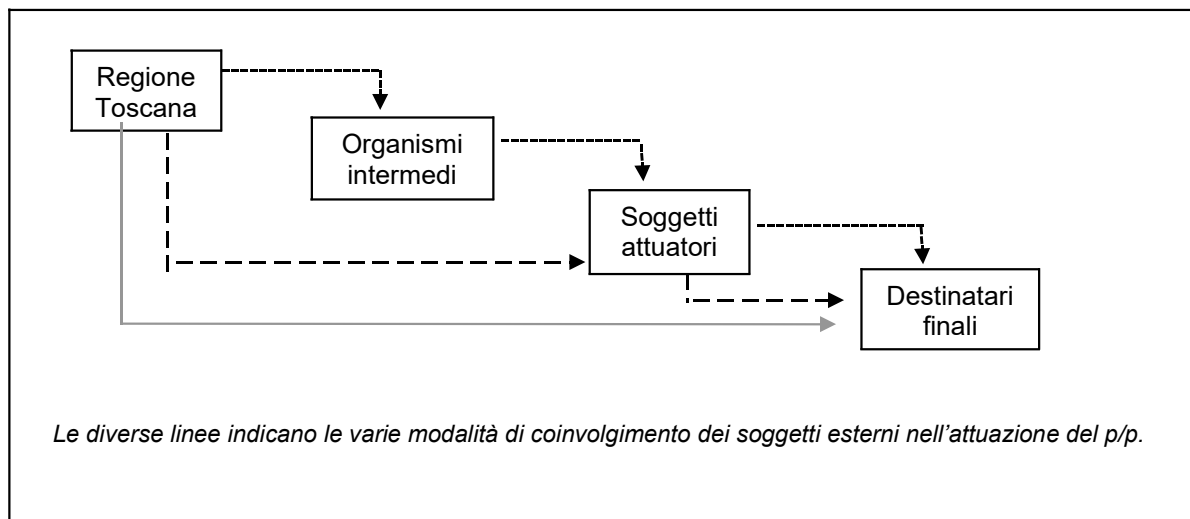
- dei soggetti coinvolti nel monitoraggio
- delle risorse finanziarie e umane necessarie
- del sistema informativo di supporto e delle eventuali relazioni con altri sistemi informativi.

3.1 I soggetti coinvolti nel monitoraggio

La Regione opera in un sistema di *governance*, fatta di un'articolata rete di relazioni con una pluralità di soggetti (associazioni, enti strumentali, enti locali, ecc.).

L'attuazione dei p/p regionali avviene di norma attraverso una rete di esternalizzazione di processi e/o attraverso soggetti "attuatori" che realizzano in concreto le azioni/interventi (o progetti). Raramente perciò la Regione attua direttamente le proprie politiche, rapportandosi ai destinatari finali; in genere la relazione con questi ultimi è mediata da organismi intermedi e da soggetti attuatori (Fig. 3.1).

Fig. 3.1 – La filiera di attuazione dei p/p



In un simile contesto, anche il sistema di monitoraggio opera in una logica di *governance*, in quanto costituisce una componente del sistema delle relazioni con i partners della programmazione regionale e con i soggetti attuatori. Infatti, queste figure intermedie sono i reali detentori delle informazioni riguardanti l'attuazione delle politiche regionali; esse sono quindi in possesso anche dei dati di realizzazione sui quali si basa il monitoraggio.

Nella definizione del sistema di monitoraggio diventa quindi necessario stabilire con precisione le modalità di acquisizione di tali informazioni. Al fine di favorire questo processo è possibile agire su alcune "leve":

- prevedere esplicitamente all'interno degli atti amministrativi della Regione l'obbligo per i soggetti attuatori o per gli enti strumentali di effettuare il monitoraggio, esplicitando le modalità (tempistica, formato, ecc.) con cui i dati di monitoraggio devono essere trasmessi alla Regione
- prevedere meccanismi sanzionatori collegati allo svolgimento del monitoraggio, legando quest'ultimo alla rendicontazione che i soggetti attuatori devono trasmettere alla Regione per ottenere il pagamento delle singole quote di finanziamento; qualora i dati di monitoraggio non siano inviati contestualmente ai documenti della rendicontazione, la Regione potrà sospendere l'erogazione del contributo ai soggetti attuatori
- prevedere meccanismi premiali collegati allo svolgimento del monitoraggio, garantendo ad esempio una quota delle risorse regionali ai soggetti attuatori che trasmettono tempestivamente e correttamente i dati di monitoraggio alla Regione
- prevedere azioni di sostegno e di supporto al monitoraggio, attraverso attività di sensibilizzazione/formazione da parte della Regione sulle tematiche del monitoraggio nei confronti dei soggetti attuatori.

È inoltre importante stabilire la tempistica con la quale le informazioni devono essere fornite: tranne esigenze particolari, è consigliabile che il monitoraggio sia effettuato a cadenza almeno semestrale (con i dati riferiti al 30/06 e al 31/12 di ogni anno), in modo da avere una situazione

aggiornata con continuità dello stato di attuazione del p/p. Questo vale soprattutto per i dati degli indicatori finanziari e procedurali, che sono aggiornabili con ragionevole tempestività.

Sulla base delle date di riferimento fissate, la Regione deve stabilire i termini entro i quali i dati devono pervenire (in genere 1-2 mesi dopo la data di riferimento del monitoraggio), tenuto conto dei diversi tipi di soggetti coinvolti nella filiera di attuazione del p/p; di norma, più la filiera è lunga, più è necessario dilazionare le scadenze.

3.2 Le risorse umane e finanziarie

L'investimento di mezzi finanziari e di personale costituisce un punto fondamentale per una buona funzionalità di un sistema di monitoraggio. Ciò affinché la rete di relazioni sopra descritta dia buon esito nel processo di acquisizione da parte della Regione dei dati dai soggetti intermedi.

La questione principale consiste nel dare visibilità organizzativa alla funzione del monitoraggio, attraverso l'individuazione nella filiera dei soggetti di figure specifiche dedicate. In particolare, sul fronte regionale, è necessario individuare un responsabile del monitoraggio del p/p, che coordini le attività di raccolta dei dati presso i soggetti attuatori o gli enti intermedi.

Quanto alle risorse finanziarie, sarebbe auspicabile prevedere risorse dedicate all'attività di monitoraggio con lo scopo di: acquisire di ulteriori strumenti tecnologici appropriati; creare un sistema informativo che consenta la standardizzazione, la gestione dei dati in maniera strutturata e l'interconnessione con eventuali altri sistemi esistenti; acquisire eventuali risorse umane aggiuntive; attivare iniziative di formazione/sensibilizzazione delle persone coinvolte nel processo.

3.3 I sistemi informativi

Per garantire una adeguata funzionalità, un sistema di monitoraggio strutturato deve appoggiarsi su applicativi informatici. Tale aspetto esula sostanzialmente dal contesto di queste Linee guida, per cui di seguito verranno fornite solo alcune indicazioni generali sulle caratteristiche fondamentali che i sistemi informativi dovrebbero avere.

Questi ultimi dovrebbero assicurare la possibilità di raccogliere in maniera strutturata e standardizzata le informazioni relative allo stato di raggiungimento degli obiettivi del p/p, in particolare agli indicatori di realizzazione e di risultato.

Qualora alcuni dei dati di monitoraggio siano presenti in altri sistemi strutturati, i sistemi informativi di monitoraggio dovrebbero essere raccordati a questi ultimi attraverso l'interconnessione, in modo da consentire l'acquisizione e il riutilizzo di dati già esistenti; in particolare, se la gestione del p/p per la sua complessità richiede la messa a punto di un sistema informativo gestionale, è auspicabile integrare al suo interno il monitoraggio, in modo che sia possibile selezionare e aggregare le informazioni necessarie.

Più in generale è opportuno che i sistemi informativi siano sviluppati prendendo come riferimento quei sistemi "sovraregionali" di monitoraggio utilizzati anche dalla Regione⁴ che rappresentando degli standard a livello nazionale, in un'ottica di semplificazione e standardizzazione, dovrebbero essere presi a riferimento per i sistemi di monitoraggio regionali.

Infine i sistemi informativi dovrebbero assicurare funzioni di interrogazione e di reporting multi-livello, sia di tipo analitico che sintetico; si tratta di un vero e proprio sistema di reportistica che consente di generare delle tabelle con informazioni di sintesi (es. importo della spesa suddiviso per provincia, per soggetto attuatore, avanzamento procedurale medio degli obiettivi specifici, ecc.) attraverso la rielaborazione dei dati disaggregati.

⁴ In particolare, il sistema di monitoraggio della Programmazione unitaria 2014-2020 (basato sul Protocollo Unico di Colloquio elaborato da IGRUE

A tale proposito si segnala che rientrano nella competenza di quella parte del sistema informativo regionale che si occupa del supporto alle decisioni una serie di funzioni fortemente integrate e complementari rispetto ai compiti svolti dal controllo strategico e del resto già esercitate in vari contesti, quali quelle seguenti:

- *acquisire strumenti tecnologici appropriati per assicurare funzioni di interrogazione e di reporting multi-livello di tipo sia analitico che sintetico;*
- *attivare iniziative di formazione/sensibilizzazione delle persone coinvolte nel processo di monitoraggio;*
- *raccogliere i dati in maniera strutturata, standardizzata e interconnessa con eventuali altri sistemi già esistenti;*
- *esercitare un raccordo con le attività di messa a punto di sistemi gestionali, a fini di integrazione con il monitoraggio.*

In tal senso e riguardo agli aspetti di visibilità e accessibilità delle banche dati esistenti, si rileva che il suddetto sistema informativo raccoglie e accentra le competenze generali circa lo sviluppo del data warehouse e degli strumenti di supporto alle decisioni, nonché dello specifico ruolo che prevede la realizzazione e l'aggiornamento del catalogo unico dei basamenti informativi regionali.

4. REQUISITI PER L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO

È pacifico che l'implementazione degli indicatori comporti dei costi e risenta di criticità connesse sia alla rappresentatività dei fenomeni misurati che alla tempestività delle misurazioni.

Lo sviluppo del sistema di monitoraggio e di recupero dei dati ad esso finalizzati deve essere quindi orientato a minimizzare i costi e gli impatti organizzativi a fronte di livelli soddisfacenti di tempestività degli aggiornamenti e di rappresentatività degli indicatori.

In questa ottica, delle caratteristiche desiderabili citate nelle presenti linee guida, si mettono fra tutte in evidenza quelle afferenti la *disponibilità dei dati* (strettamente connessa con la *misurabilità degli indicatori*) e la *tempestività delle misurazioni* alla luce del modello organizzativo adottato per l'attuazione del piano/programma e delle relative criticità⁵.

Nell'ambito della valutazione di coerenza interna rientrano del resto tutti gli aspetti di coerenza e fattibilità di cui si parlerà a breve e a fronte dei quali occorre impiantare un sistema di monitoraggio del piano efficace e "leggero", caratterizzato dalla presenza e dalla costante disponibilità di indicatori misurabili.

4.1 Contenuti minimi della sezione di monitoraggio del piano/programma

Obiettivo di questa sezione è l'esplicitazione degli elementi di base la cui presenza all'interno della progettazione del piano/programma è da ritenersi fondamentale affinché il successivo monitoraggio risulti nella pratica realizzabile.

Il focus del ragionamento verte soprattutto sui caratteri di standardizzazione del monitoraggio in termini di struttura e ruoli degli indicatori definiti, nonché in termini di completa e precisa individuazione dei flussi informativi, la cui disponibilità o la cui attivazione vincolano nei fatti la realizzazione del monitoraggio stesso.

Le considerazioni non entrano nel merito degli indicatori definiti, dei loro criteri di calcolo e della loro pertinenza a rappresentare in tutto o in parte il fenomeno oggetto di interesse e sottoposto a misurazione, questioni che sono da ritenersi in questa sede di pertinenza del dominio e i cui aspetti metodologici sono pertanto estranei alla prospettiva del modello analitico, almeno sul piano del monitoraggio.

Si parte quindi dall'assunto che la progettazione del piano/programma abbia condotto, tra l'altro, ad un set più o meno ampio e significativo di indicatori di monitoraggio posti su piani differenziati e tra loro interconnessi, la cui definizione è derivata dalle competenze statistiche, metodologiche e di

⁵ nei paragrafi precedenti vengono a tale riguardo prospettate tra l'altro alcune "leve" su cui agire, quali l'obbligo all'interno degli atti amministrativi, meccanismi sanzionatori, meccanismi premiali, attività di sensibilizzazione/formazione, nonché l'opportunità di riferirsi ove disponibili a sistemi "sovra-regionali" di monitoraggio.

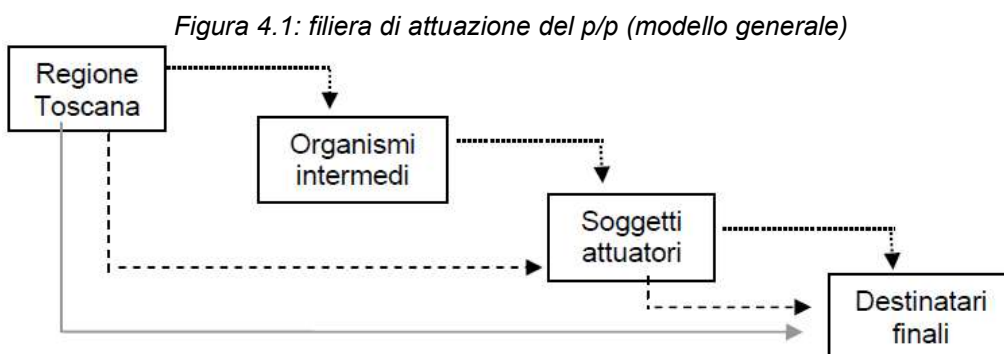
dominio proprie della tematica oggetto del piano/programma, anche in seguito ad attivazione di studi o al coinvolgimento di esperienze proprie della materia specifica.

Per l'insieme di indicatori così definito occorre rispettare poche rigide condizioni, relative alla struttura di tale insieme e alla opportuna documentazione di alcuni suoi specifici aspetti, cruciali al fine della successiva realizzazione del monitoraggio.

4.2 Esplicitazione del modello attuativo del piano/programma

Il primo elemento che deve essere evidenziato nella sezione del p/p dedicato al monitoraggio fa riferimento al modello attuativo del p/p in termini di soggetti coinvolti, con la specifica indicazione dei loro livelli ed una loro puntuale ed esplicita elencazione.

Sarà necessario tra l'altro inserire un diagramma, di fatto ottenibile come sottoinsieme di quello già riportato nelle presenti linee guida, eliminando i livelli e le relazioni non coinvolte nel particolare p/p oggetto di monitoraggio:

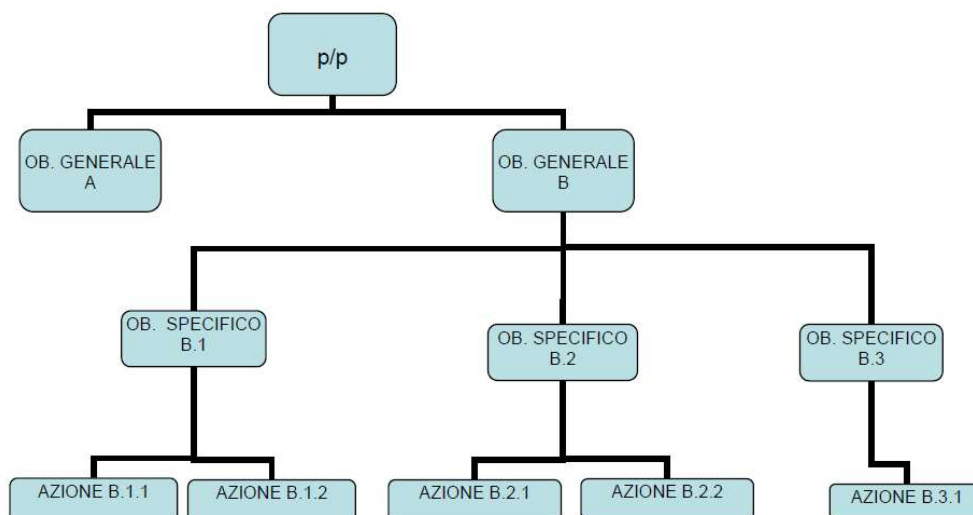


Per ciascun livello e per ciascuna relazione mantenuti nello specifico diagramma del p/p in questione, saranno declinati gli specifici soggetti e in che cosa consistano le specifiche relazioni tra loro intercorrenti, fornendo inoltre una prima esplicitazione dei flussi informativi e dei possibili repository dati che il p/p coinvolge e richiede, in particolare al fine di riprodurre il segmento degli indicatori concernenti la fase di realizzazione.

4.3 Esplicitazione e mappatura degli indicatori

Il secondo elemento è costituito dall'elenco degli indicatori che sono stati definiti e dalla loro mappatura rispetto al seguente diagramma ad albero, anch'esso già riportato nei precedenti paragrafi delle presenti linee guida:

Figura 4.2: la struttura ad albero del piano/programma



Ciascun indicatore, oltre ad essere elencato e descritto, deve quindi essere ricondotto puntualmente ad uno o più obiettivi generali se trattasi di indicatore di impatto, ad uno o più obiettivi specifici se trattasi di indicatore di risultato, ad uno o più azioni se trattasi di indicatore di realizzazione.

Per agevolare la comprensione di questo aspetto, si riportano di seguito, a titolo esemplificativo, alcune situazioni, tratte peraltro da piani reali, nelle quali tale mappatura puntuale non avviene correttamente.

Nel caso seguente gli indicatori sono definiti solo a livello di obiettivo generale, non sono presenti indicatori di obiettivo specifico, né indicatori di realizzazione:

Figura 4.3: primo esempio di mappatura errata o incompleta

Obiettivo Generale	Obiettivi Specifici	Azioni	Indicatori
Obiettivo generale 1	Obiettivo specifico 1.1	Azione 1.1.1	Indicatore 1.1
		Azione 1.1.2	
		Azione 1.1.3	
		Azione 1.1.4	
	Obiettivo specifico 1.2	Azione 1.2.1	Indicatore 1.2
		Azione 1.2.2	Indicatore 1.3
		Azione 1.2.3	
	Obiettivo specifico 1.3	Azione 1.3.1	Indicatore 1.4

Nel caso seguente viene riportata invece una struttura, peraltro molto diversa dalla precedente, nella quale sono state definite azioni cui vengono ricondotti indicatori di realizzazione, risultato e impatto:

Figura 4.4: secondo esempio di mappatura errata o incompleta

Azione	Indicatori
Azione 1	Indicatore di realizzazione 1
	Indicatore di risultato 1
	Indicatore di impatto 1

Al contrario di quanto avviene nei due esempi appena riportati, è importante che la struttura del monitoraggio sia invece rispettata, evidenziando con esattezza le entità previste nell'albero di *figura 2* ed associando a ciascun livello gli indicatori che lo riguardano: è opportuno che il p/p contenga già questa struttura o quantomeno consenta al NURV di ricostruirla, consentendo tra l'altro di valutare la congruità della tipologia di ciascun indicatore rispetto al livello cui viene associato (può capitare infatti che un indicatore di realizzazione venga erroneamente associato ad un obiettivo specifico o addirittura generale, esprimendo invece la sola misurazione di un intervento e non degli effetti da esso prodotti).

Il rispetto di questa struttura consente in primis di leggere con modalità standardizzate, immediatamente e facilmente interpretabili, le azioni intraprese con il piano/programma, i suoi

outcome attesi e i risultati di medio-lungo termine che si prefigge, riportando congruamente su ciascun livello gli elementi quantitativi idonei a misurarne il raggiungimento. In secondo luogo, nella misura in cui, come vedremo di seguito, gli indicatori individuati siano misurabili, sarà possibile impostare una dashboard in cui riepilogare e tenere aggiornato il monitoraggio in corso di avanzamento.

4.4 Esplicitazione delle fonti dati e della loro modalità di acquisizione

Il terzo aspetto su cui concentrarsi è infine costituito dall'individuazione per ciascun indicatore della fonte dati dalla quale possa essere calcolato e soprattutto della modalità tecnica ed organizzativa con cui tale fonte dati può essere acceduta ed elaborata.

Tale aspetto è fondamentale per ricostruire con esattezza il flusso di acquisizione dei dati che alimentano il monitoraggio, nonché per individuare potenziali migliorie da apportare a tale flusso sia in termini di implementazione o riuso di procedure di rilevamento apposite, sia riguardo all'attivazione di interfacce per lo scambio dei dati tra soggetti detentori originari del dato e soggetti fruitori per finalità di monitoraggio.

A tale riguardo si precisa che il modello di indicatori definito e mappato rispetto all'albero degli obiettivi e delle azioni tenderà necessariamente a prefigurare maggior complessità di misurazione e minor rappresentatività delle misurazioni se l'oggetto di valutazione è il raggiungimento di un obiettivo generale, essendo numerosi e variabili i fattori endogeni ed esogeni coinvolti, nonché numerose e mutevoli le prospettive rispetto alle quali può avvenire la valutazione, mentre, come noto, tenderà ad essere più agevole la misurazione anche periodica degli indicatori di realizzazione connessi con le azioni.

Come ultima indicazione di natura metodologica, si sottolinea che un buon sistema di monitoraggio ha tra i suoi requisiti, in aggiunta alla fattibilità (aspetto su cui è prevalentemente incentrato il presente contributo) anche un adeguato bilanciamento nella scelta degli indicatori che, posto il requisito di fattibilità anzidetto, deve tener conto dei trade-off e delle correlazioni, anche statistiche e di natura sia verticale che orizzontale, esistenti tra i fenomeni monitorati e le relative misurazioni. In tal senso anche il modello interpretativo dei risultati ottenuti deve tener conto dell'esistenza e della forza di tali correlazioni, portando ad una valutazione dei nessi di causa ed effetto che correttamente può non sempre valere in assoluto e con lo stesso livello di intensità.

4.5 Sintesi e considerazioni finali

Riepilogando e sintetizzando quanto fino ad ora illustrato, gli elementi sui quali occorre concentrarsi che sono descritti in questa sezione sono di natura formale, prescindendo dal dominio specifico del piano/programma, e riguardano l'esplicitazione, all'interno della sezione del piano/programma dedicata al monitoraggio, dei seguenti tre aspetti:

- 1 redazione del modello di attuazione del p/p, con l'esplicitazione dei soggetti coinvolti e della natura delle loro relazioni, nonché l'eventuale descrizione dei repository dati che vengono alimentati grazie alla loro attività;
- 2 redazione dell'albero gerarchico degli obiettivi generali, degli obiettivi specifici e delle azioni, con l'indicazione per ciascuna entità di ciascun livello degli indicatori associati, se definiti;
- 3 per ciascun indicatore, esatta individuazione delle modalità tecniche e organizzative per l'accesso e l'elaborazione dei dati utili ad alimentarlo (ovviamente necessaria in quest'ottica anche la formula esatta di calcolo).

Tali elementi dovrebbero essere presenti in modo esplicito all'interno della sezione del piano/programma che si occupa di descriverne le modalità di monitoraggio o in ogni caso dovrebbero essere desumibili dalla lettura complessiva del piano/programma di volta in volta esaminato: a fronte di quest'ultima condizione, potrà rientrare nella fase di valutazione del NURV tale ricostruzione, al fine di valutarne l'effettiva presenza e completezza.

5 IL SISTEMA DI REPORTING

5.1 La realizzazione dei rapporti

Le informazioni e i dati raccolti dal sistema di monitoraggio devono essere elaborati e rappresentati in forma sintetica in rapporti periodici, finali o ad hoc, indirizzati ai responsabili delle strutture e/o agli organi politici. Tali rapporti devono quindi:

- tenere conto dell'ambito di responsabilità dei destinatari/utilizzatori (il contenuto dei rapporti dipende anche dai suoi destinatari e dall'uso che questi ne debbono fare; al riguardo si distinguono i rapporti ad uso interno da quelli ad uso esterno)
- evitare eccessi di informazioni, fornendo solo quelle effettivamente necessarie a chi deve decidere o valutare
- essere tempestivi, chiari e di facile lettura.

Essi devono contenere una premessa con la descrizione dei principali fatti riguardanti il p/p e avere una struttura che ricalca quella del p/p (aggiornato dai Documenti attuativi annuali), quindi articolata per sezioni, corrispondenti agli obiettivi generali e specifici, ciascuna delle quali con i dati assunti dagli indicatori appropriati.

Le fonti necessarie per la predisposizione di rapporti sono rappresentate dai dati presenti nel sistema di monitoraggio nonché da informazioni esterne.

I dati del sistema di monitoraggio utilizzati sono in particolare quelli di realizzazione finanziaria, procedurale e fisica. Tali dati sono presenti nel sistema a livello di unità di monitoraggio, quindi per l'utilizzazione nei rapporti saranno di norma elaborati e presentati in forma più sintetica attraverso il sistema di reportistica.

5.2 Rapporto ad uso interno

I destinatari di questo tipo di rapporti sono:

- tutte le strutture regionali coinvolti nel processo di formazione e gestione del p/p
- il Comitato di Direzione
- la Giunta regionale.

Tali rapporti sono funzionali a descrivere lo stato di avanzamento sia a livello generale del p/p che a livello più analitico di obiettivi generali e obiettivi specifici.

Essi inoltre devono mettere in evidenza le eventuali criticità che intervengono nella realizzazione del p/p: a questo scopo i dati di realizzazione devono essere confrontati con gli obiettivi previsti, rilevando gli scostamenti. Quindi, anche attraverso l'utilizzo delle informazioni non strutturate acquisite, i rapporti dovrebbero fornire una spiegazione delle cause di tali criticità. Ciò per mettere in condizione i destinatari del rapporto di valutare l'andamento del p/p e decidere eventuali rimodulazioni e riprogrammazioni.

Anche per questo scopo, i rapporti ad uso interno devono essere redatti in forma sintetica e il più tempestivamente possibile dal momento in cui i dati relativi di monitoraggio sono disponibili; per questo gli indicatori più utilizzati sono soprattutto quelli finanziari e procedurali, dato che gli indicatori fisici sono rilevabili in tempi più lunghi.

Per esigenze interne perciò può essere stabilito che i dati siano acquisiti a scadenze più ravvicinate rispetto a quelle semestrali, ovvero che siano effettuate rilevazioni ad hoc.

5.3 Rapporti ad uso esterno

I destinatari sono rappresentati dagli interlocutori istituzionali della Giunta:

- Consiglio regionale
- Tavoli di concertazione
- organismi intermedi nella filiera di attuazione del p/p (Agenzie, enti locali, ecc.)
- istituzioni sovra-regionali (Stato, UE, ecc.)

Rispetto ai precedenti, i rapporti ad uso esterno hanno un taglio più generale, dato che la loro finalità consiste nel fornire una visione d'insieme del p/p. Rientrano tra i rapporti ad uso esterno i Rapporti annuali di monitoraggio e valutazione previsti dalla L.R. 1/2015.

Essi devono innanzitutto presentare gli aspetti descrittivi e di contesto in cui opera il p/p; inoltre devono riportare lo stato di avanzamento del p/p ai diversi livelli di dettaglio, ossia quanto effettivamente realizzato anche in termini di prodotti (dati fisici). Questo è senza dubbio l'aspetto più rilevante rispetto alle criticità, che sono comunque trattate ma non enfatizzate come in precedenza, perché la funzione prevalente di tali rapporti non è tanto fornire elementi valutativi per la riprogrammazione, quanto rendere conto agli interlocutori istituzionali di ciò che la Giunta ha messo in atto. Per un maggior dettaglio sui contenuti del rapporto, si rinvia allo schema in Appendice al presente allegato.

Di norma le scadenze annuali per il monitoraggio sono sufficienti ad assicurare un aggiornamento adeguato per l'elaborazione dei rapporti ad uso esterno, a meno che non sopraggiungano condizioni particolari per cui è necessario lo svolgimento di un monitoraggio ad hoc.

APPENDICE

SCHEMA DI RAPPORTO DI MONITORAGGIO

Si propone di seguito uno schema tipo indicativo per la stesura del documento annuale previsto dall'art. 10 della LR 1/2015, limitatamente alla parte riguardante il monitoraggio (la norma prevede che il documento affronti anche profili di valutazione).

Data l'oggettiva difficoltà, in rapporto alla varietà e alla complessità dei p/p, di definire in modo dettagliato una struttura standard di Rapporto, si è ritenuto comunque utile presentare un indice di massima, da adattare e sviluppare secondo le specificità dei singoli p/p. Tale indice prevede i contenuti di seguito riportati:

- Introduzione
- I fatti salienti: breve nota di sintesi sull'andamento complessivo del p/p, evidenziando i risultati complessivi e gli elementi più significativi a livello generale
- Struttura del p/p: articolata per obiettivi generali, obiettivi specifici e azioni (ed eventuali sottoarticolazioni)
- Quadro finanziario sintetico articolato al livello che si ritiene opportuno (preferibilmente, dato il carattere di sintesi, a livello di obiettivi generali o specifici), presentando le risorse disponibili (eventualmente disarticolate per fonte, quantomeno distinguendo quelle regionali dai cofinanziamenti), l'avanzamento della spesa (impegni e pagamenti), nonché indicatori di sintesi (es. capacità di impegno, capacità di spesa, ecc.)
- Monitoraggio del piano: per una maggiore fruibilità e leggibilità del rapporto, questa parte dovrebbe essere presentata secondo schede, strutturate in base ad uno schema omogeneo, per ciascuna delle voci del livello programmatico su cui si ritiene opportuno attestarsi (obiettivi specifici o azioni). All'interno di ciascuna scheda dovranno essere inseriti:
 - o descrizione dell'obiettivo/azione
 - o descrizione di casi di successo (best practices), particolari criticità emerse, riprogrammazioni effettuate
 - o risorse destinate, avanzamento della spesa e ulteriori indicatori di sintesi, ottenuti come sommatoria dei dati relativi ai livelli sottostanti (azioni, interventi, unità elementari di finanziamento, ecc.)
 - o avanzamento procedurale (eventualmente come sintesi interpretativa dell'avanzamento procedurale dei livelli sottostanti)
 - o avanzamento fisico dell'obiettivo/azione attraverso:
 - la selezione degli indicatori fisici più significativi dei sottostanti livelli
 - la creazione di indicatori ad hoc ricavati da informazioni tratte dall'avanzamento dei sottostanti livelli
 - la somma dei valori degli indicatori dei livelli sottostanti, solo nel caso in cui la natura degli indicatori lo consenta
 - o eventuali risultati raggiunti a livello di obiettivo/azione.