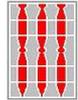




Ministero dello
Sviluppo Economico



Regione Umbria

Comitato di Sorveglianza - Perugia 11 dicembre 2013

Programma attuativo regionale Fondo Aree Sottoutilizzate

2007 - 2013

Comunicazioni sul Sistema di monitoraggio

(Punto 7 Odg)

Direzione regionale alla programmazione, innovazione e competitività dell'Umbria
Servizio Programmazione negoziata e politica di coesione



L'attuazione di quanto previsto nel Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, approvato dal Cipe nel 2006, richiede l'integrazione tra il monitoraggio FSC e FESR in modo da consentire una visione complessiva della realizzazione dei progetti inseriti nei programmi di riferimento.

A questo scopo è stato definito un Protocollo di colloquio unitario che stabilisce quale deve essere il nuovo insieme di dati da trasmettere al sistema IGRUE (struttura della Ragioneria centrale dello Stato individuata come referente/gestore della banca dati unitaria) che raccoglie con cadenza bimestrale le informazioni sullo stato di attuazione degli interventi monitorati.

In questo quadro di riferimento la Regione Umbria ha affidato a Webred, nell'ottobre 2007, uno studio di fattibilità teso a verificare la realizzabilità di un sistema locale unitario che si uniformasse alle predette scelte nazionali e che rispondesse ad alcuni criteri fondamentali:

- localizzazione regionale della base dati anche in funzione di indagini statistiche e conoscitive mirate;
- omogeneizzazione delle procedure e degli strumenti di immissione dei dati di monitoraggio per evitare il proliferare incontrollato di sistemi con pari obiettivi ma diverse funzionalità;
- uniformità degli strumenti informatici finalizzati ai vari livelli del controllo amministrativo;
- razionalizzazione delle procedure di trasmissione dei dati verso il sistema centrale;
- una visione integrata dell'attuazione dei progetti cofinanziati da FESR e FSC tramite i Programmi POR (Programma Operativo Regionale – Asse/Attività) e PAR (Programma Attuativo Regionale – Asse/Azione) 2007-2013.

Inizialmente, era stata individuata, come scelta migliore, quella dell'utilizzo in riuso di SGP e, in particolare, della sua versione cosiddetta "locale" per differenziarla da quella "centrale" utilizzabile via Web. SGP è un software prodotto da SINIT (struttura informatica del MiSE-Ministero dello Sviluppo Economico) sulla base del tracciato record stabilito dal Protocollo di colloquio unitario e in quanto tale utilizzabile per l'immissione di qualunque progetto indipendentemente dalla fonte di cofinanziamento pubblico.

Questo avrebbe permesso di rispettare i criteri suddetti individuando SGP come il "cuore" di un sistema informativo più complesso e ambizioso che potesse fornire ulteriori strumenti di gestione tali da configurarlo non solo come sistema di monitoraggio, ma anche come sistema gestionale vero e proprio. Tale risultato era previsto fosse conseguito con l'integrazione sul nucleo costituito da SGP di altri moduli già esistenti (gestione della ragioneria, gestione degli atti amministrativi) o da sviluppare appositamente (istruttoria dei bandi, certificazione, Audit).

Il sistema denominato "Sistema unitario di monitoraggio e gestione della politica regionale di coesione QSN 2007-2013 (POR FESR e PAR FSC)", come risulta in produzione ad oggi è il risultato determinato da due problemi fondamentali insorti o condivisi in corso d'opera e cioè:

1. SGP "centrale" si è rivelato essere, almeno nella fase in cui è stato ripetutamente scaricato in altrettante versioni dal server SINIT, non sufficientemente stabile, quindi non utilizzabile, soprattutto in considerazione dei tempi ormai pressanti per gli adempimenti previsti dalla gestione dei progetti FESR, pena la perdita di cospicui



finanziamenti data la non compatibilità con le scadenze stabilite dalle norme comunitarie;

2. dal punto di vista FSC si è registrato un notevole prolungamento dei tempi di formulazione delle nuove procedure di governo del monitoraggio dei progetti che ha trovato una composizione che possiamo considerare definitiva solo nell'ottobre 2010 con la pubblicazione da parte del MiSE del "Manuale operativo sulle procedure di monitoraggio delle risorse FAS", frutto di un percorso condiviso con le Amministrazioni regionali, che fornisce le regole operative delle attività di monitoraggio dei progetti finanziati con fondi FSC.

L'impossibilità di utilizzare SGP ha costituito un problema grave per la realizzazione del progetto soprattutto in considerazione del ruolo centrale che avrebbe dovuto ricoprire SGP stesso nella struttura del Sistema locale. Questo ha costretto la Regione a richiedere a Webred l'analisi e lo sviluppo di un ulteriore modulo, progettualmente e amministrativamente stralciato dal progetto generale iniziale, che potesse sostituire SGP con conseguenti ritardi rispetto ai tempi inizialmente previsti.

Anche in conseguenza del venir meno dell'ipotesi SGP, si è stati costretti ad affrontare in via prioritaria le problematiche poste dalla definizione degli strumenti di sistema dedicati in particolare all'immissione, al controllo e alla certificazione dei progetti FESR e il "versante FSC" ha dovuto scontare tempi di "attesa" considerevoli visto anche il dilatarsi degli stessi tempi in riferimento all'adozione del decreto di messa a disposizione delle risorse notificato alla Regione nell'ottobre 2011.

L'avvio dell'analisi rivolta a individuare le caratteristiche delle nuove procedure FSC ha evidenziato, da subito, la necessità di fare i conti con numerose peculiarità che andavano a costituire sostanziali elementi di discordanza rispetto alle linee guida che avevano indirizzato fino a quel momento lo sviluppo del sistema informativo.

Il protrarsi della fase di analisi degli aspetti FSC è stato determinato, oltre che dalla difficoltà da parte di Webred di concentrare le risorse sistemiche e di analisi su tali problematiche, dal continuo proporsi di nuovi aspetti da sviscerare man mano che venivano affrontate le tematiche introdotte dal "Manuale operativo sulle procedure di monitoraggio delle risorse FAS".

A questo va aggiunto l'impegno e i tempi necessari a esaminare gli aspetti relativi alla fase di certificazione della spesa, fase che oltre tutto risultava completamente nuova rispetto alla vecchia Programmazione 2000-2006.

A proposito della vecchia Programmazione c'è da puntualizzare che il progetto di SIL locale prevedeva originariamente anche la gestione del monitoraggio degli interventi inseriti negli Accordi di Programma Quadro, storicamente effettuato via Internet con l'Applicativo Intese prima e con SGP "centrale" ora.

Dopo ripetuti tentativi di conciliare il vecchio tracciato record con quello unitario QSN, anche con l'ausilio del parere tecnico di alcune Regioni che già avevano affrontato il problema, si è scelto di continuare a utilizzare SGP fino alla completamento dell'attuazione dei progetti 2000-2006 anche in virtù del fatto che tale Programmazione prevede il MiSE come unico titolare della banca dati di monitoraggio senza passaggi in BDU.



Il sistema locale è composto da alcuni moduli funzionali:

- Amministrazione: deputato, tra l'altro, all'immissione delle Procedure di attivazione in riferimento alle quali verranno poi creati i progetti;
- SCP (Sistema Censimento Progetti): consente la creazione dei progetti e contiene le relative informazioni di carattere generale;
- SGC (Sistema Gestione e Certificazione): permette la gestione dei documenti di spesa, degli atti di liquidazione, dei pagamenti, di eventuali revoche/rinunce e l'istruttoria del Responsabile di Azione. Tale istruttoria, che consiste nell'effettuazione dei controlli di I livello, è svincolata dalla trasmissione bimestrale dei dati di monitoraggio e la sua formalizzazione tramite l'upload di apposite check-list diventa vincolante solo ai fini della chiamata di una nuova certificazione da parte dell'Organismo di Programmazione in caso di raggiungimento di ulteriore 8% di spesa. I dati (tra i quali liquidazioni e mandati sono scaricati automaticamente dal Bilancio regionale nel caso di progetti a titolarità) transitano nel modulo di monitoraggio (SMP-Sistema Monitoraggio Progetti) e, nel caso delle liquidazioni, vanno ad alimentare l'ammontare di costo realizzato nella sezione del Piano dei costi prevista dal Protocollo di colloquio.
- SMP (Sistema Monitoraggio Progetti): costituisce il principale set di dati di monitoraggio tramite l'inserimento di ulteriori informazioni richieste dal Tracciato unico (ad es. piano finanziario, iter procedurale, soggetti, indicatori, localizzazione, ecc.). Inoltre recepisce l'insieme dei controlli IGRUE predisposto per la validazione dei progetti trasmessi alla banca dati unitaria e quello MiSE dei controlli di "stabilizzazione" finalizzati alla verifica di completezza e coerenza dei dati immessi. I dati dei progetti che hanno superato il filtro preventivo di tali controlli vengono inviati alla BDU-IGRUE in riferimento alla sessione di monitoraggio corrente.
- SGB (Sistema Gestione Bandi): attualmente non necessario per i progetti FSC, consente la raccolta delle domande di accesso ai finanziamenti erogati tramite bandi, l'istruttoria formale e valutativa con successiva generazione della graduatoria finale.

Purtroppo il codice già sviluppato per la gestione dei progetti FESR è risultato solo in parte utilizzabile per le nostre esigenze poiché, pur essendo vero che il Protocollo di colloquio prevede un tracciato record unico, le procedure FSC sono significativamente diverse da quelle FESR e volendo essere il SIL un sistema gestionale, di quelle deve tener conto per consentire la governance dei rispettivi Programmi.

A titolo certamente non esaustivo, basti pensare al meccanismo di trasferimento dei fondi. L'FSC prevede che questo avvenga per soglie dell'8% di spesa realizzata (a parte l'anticipo iniziale trasferibile dietro semplice richiesta, il primo acconto con soglia uguale al 6% e il saldo con spesa pari al 14%). Questo richiede un meccanismo di controllo in tempo reale che possa indicare in ogni momento la percentuale di spesa dichiarata dal beneficiario in modo che al momento del raggiungimento della soglia prevista l'Organismo di Programmazione possa aprire una nuova fase di attestazione/certificazione il cui esito positivo permetterà all'Organismo di Certificazione la richiesta al MiSE del trasferimento di una tranche di fondi FSC.



Inoltre, restando nell'ambito del concetto di spesa realizzata, mentre per il FESR questa è determinata dalla somma degli importi dei mandati quietanzati, per l'FSC si considerano gli importi degli atti di liquidazione, ancora precedenti gli ordinativi di pagamento.

E' evidente, quindi, lo stretto legame funzionale che lega in ambito FSC il monitoraggio dell'attuazione con la certificazione della spesa a differenza di quanto avviene, almeno per la programmazione in corso, per il FESR.

Questo ha richiesto l'avvio di un'ulteriore fase di analisi delle procedure che ha impegnato le strutture regionali interessate (OdP e OdC) insieme a Webred fino al giugno dell'anno in corso e ha generato modifiche e integrazioni sostanziali all'ambiente gestionale già sviluppato con tempi realizzativi conseguentemente dilatati.

Tale attività svolta sistematicamente e accompagnata da momenti di confronto e verifica è stata affiancata e seguita dal collaudo in ambiente di test e il progetto è potuto entrare finalmente in produzione il 2 agosto pur con l'individuazione di una serie di migliorie e integrazioni ulteriori da effettuare sia in regime di manutenzione correttiva che evolutiva.

Parallelamente, per rispettare per quanto possibile l'obbligo di alimentazione della BDU-IGRUE con i dati dello stato di attuazione del Programma FSC, nelle more dell'entrata in produzione del sistema locale, Il Servizio ha provveduto ad acquisire presso IGRUE le nozioni tecniche e le autorizzazioni amministrative indispensabili all'utilizzo del loro sistema di caricamento SRTP. Questo ha permesso, centralizzando in via transitoria le operazioni di immissione dati presso la struttura dell'Organismo di Programmazione, di documentare tempestivamente l'attuazione degli interventi rendendo possibile, tra l'altro, l'ottenimento del trasferimento della seconda quota di risorse (equivalente a 17,095 milioni di euro).

Oltre a ciò, nei mesi di giugno e luglio si è attuato un primo pacchetto formativo svolto presso l'Aula informatica di Palazzo Fioroni, in collaborazione con Webred, rivolto soprattutto a utenti interni all'organizzazione regionale ma che ha visto anche la presenza di alcuni soggetti beneficiari esterni (Agenzia Forestale, Umbra Acque, ATI 2 e 3).

I mesi di agosto e settembre hanno fatto faticosamente da volano alla piena attività di immissione dei dati con l'obiettivo del riallineamento in BDU dell'effettivo stato di attuazione del Programma in occasione della sessione di monitoraggio di ottobre.

Le maggiori difficoltà, peraltro fisiologiche, sono da ricondurre alla necessità di prendere confidenza con il nuovo sistema informatico sia dal punto di vista della comprensione della sua filosofia di funzionamento che da quello della relazione fra i dati reali dei progetti e la loro rappresentazione nel sistema stesso vista anche la complessità dell'impianto. In questa fase cruciale il Servizio ha prodotto un'attività costante di affiancamento nei confronti degli utenti contribuendo al raggiungimento sostanziale dell'obiettivo prefissato. In realtà la sessione di monitoraggio appena conclusa ha visto una gestione in parte ibrida dei dati poiché i progetti già inseriti con SRTP sono stati nuovamente gestiti centralmente con lo stesso sistema senza inficiare per questo l'integrità complessiva dei progetti della Regione Umbria in BDU. Come è facilmente intuibile ciò è avvenuto per la mancanza di tempo per la migrazione di tali progetti nel SIL, cosa che avverrà entro dicembre.

Oltre a questo entro la fine dell'anno si prevede di firmare con Webred una convenzione per la realizzazione delle migliorie/integrazioni già individuate in fase di analisi o emerse come necessarie nel corso di questo primo utilizzo e l'organizzazione di una nuova fase formativa



che dovrà coinvolgere soprattutto quei beneficiari esterni che potranno così iniziare a svolgere il proprio ruolo come previsto dalle procedure di monitoraggio.

Infine si dovrà pervenire quanto prima alla sostituzione del canale di collegamento verso la BDU divenuto instabile e inaffidabile e in procinto di dismissione da parte di IGRUE con quello relativo alla nuova porta di dominio OpenSPCoop che garantirà un corretto colloquio telematico tra SIL e BDU.