

ISTRUZIONI OPERATIVE PER IL MONITORAGGIO DELLE MISURE E DEI PROGETTI DEL PNRR

Versione 1.0 del 20/10/2022

Sommario

1. Premessa	3
2. Oggetto e finalità del monitoraggio	4
2.1 Monitoraggio delle riforme.....	4
2.2 Monitoraggio degli investimenti	4
2.3 Monitoraggio dell'avanzamento di <i>milestone</i> e <i>target</i>	4
3. Agenti del monitoraggio	5
4. Strumenti del monitoraggio	6
4.1 Gli strumenti previsti da <i>ReGIS</i>	6
4.1.1 Monitoraggio delle misure e sub-misure.....	6
4.1.2 Monitoraggio dei progetti	8
4.2 Gli ulteriori strumenti utilizzati dall'Ufficio 2.....	9
4.2.1 I metodi economici.....	9
4.2.2 L'effettuazione di <i>audit a campione</i>	11
5. Indicatori del monitoraggio	12
5.1 Le esigenze informative e i destinatari.....	12
5.2 L'oggetto della misurazione e le prospettive degli indicatori	12
5.3 Indicatori di efficienza e indicatori di output/risultato	13
5.4 Gli Indicatori comuni.....	14
5.5 Il sistema di rilevazione e la frequenza di aggiornamento.....	14
5.6 Elaborazione	14

1. Premessa

L'UdM, prevalentemente tramite l'Ufficio 2 e con la collaborazione continuativa delle DG per quanto di competenza, deve assicurare:

1. Il monitoraggio dell'avanzamento fisico, procedurale ed economico degli investimenti e delle riforme, attraverso l'alimentazione continua da parte dei Soggetti attuatori e l'utilizzo più idoneo del sistema informatico *ReGiS* e di eventuali sistemi informativi interoperabili con *ReGiS*;
2. Il monitoraggio "proattivo" del raggiungimento delle *milestone* e dei *target* del Pnrr, anche mettendoli in relazione con i singoli progetti d'investimento (ognuno definito da un CUP) laddove possibile, in modo da evidenziare in anticipo eventuali scostamenti, che potrebbero compromettere il raggiungimento di *milestone* e *target* di misura/sub-misura.

Il sistema *ReGiS* prevede, da parte dei Soggetti attuatori, la compilazione di apposite schermate di dettaglio relative ai singoli progetti secondo le modalità e le scadenze definite nella *Circolare n.27 della Ragioneria Generale dello Stato del 21 giugno 2022* e nell'allegato alla stessa (*Linee Guida per le attività connesse al monitoraggio del PNRR*).

Ogni progetto è identificato da un CUP, con le seguenti eccezioni:

- Progetti complessi con uno sviluppo territoriale che prevede più fasi funzionali, ognuna delle quali è individuata da un CLP, rispetto al quale si effettua il monitoraggio.
- Progetti diffusi e di piccola entità se considerati singolarmente, che possono aggregarsi sotto un unico CUP pur rappresentando una pluralità di interventi.

In caso di "delega" dell'attivazione e della gestione dei CUP a Soggetti attuatori esterni (o di secondo livello), sarà comunque responsabilità del Soggetto attuatore di primo livello (nel seguito: SA) assicurare la tempestività e la correttezza dell'inserimento dei dati nel sistema da parte del RUP individuato.

Le funzionalità del sistema *ReGiS* consentono di intervenire anche sull'avanzamento di *milestone* e *target*: la sezione relativa all' "avanzamento" è compilata dall'Ufficio 2, quella relativa alla

“consuntivazione e rendicontazione” dall'Ufficio 3, in diretta collaborazione con le DG competenti per le misure relative.

Gli eventuali scostamenti dal cronoprogramma programmato, rilevati e analizzati dall'Ufficio 2 con un report specifico (Report di sintesi delle attività di monitoraggio), da predisporre ogni tre mesi, dovranno essere presi in carico dall'Ufficio 1, per individuare insieme alle DG competenti le possibili azioni correttive e/o per comunicare al SEC PNRR eventuali criticità.

2. Oggetto e finalità del monitoraggio

2.1 Monitoraggio delle riforme

L'andamento del cronoprogramma delle riforme è inserito nel sistema *ReGiS*, dove sono registrati gli step conseguiti/da conseguire e gli eventuali scostamenti. L'Ufficio 2 controlla il regolare avanzamento e il completamento degli step procedurali e in caso di rallentamento segnala all'Ufficio 1 la criticità, attraverso il Report trimestrale di sintesi e, se necessario, con segnalazioni dirette. L'Ufficio 1 interagisce, eventualmente, con il Servizio Centrale per il PNRR o con gli altri attori coinvolti per sollecitare azioni correttive.

2.2 Monitoraggio degli investimenti

Finalità del monitoraggio procedurale, fisico ed economico degli investimenti è far sì che gli investimenti raggiungano i risultati richiesti nei tempi programmati. In questo senso l'Ufficio 2 non agisce soltanto come recettore degli stati di avanzamento, bensì agisce proattivamente con analisi e richieste di aggiornamento, anche addizionali rispetto a quanto previsto dalla Circolare N.27 della RGS, e su un orizzonte temporale che vada oltre le scadenze immediatamente successive, per massimizzare la probabilità di conseguimento di *milestone* e *target*.

2.3 Monitoraggio dell'avanzamento di *milestone* e *target*

ReGiS prevede un'apposita sezione “Avanzamento M&T” (sia europei che italiani) in cui vengono registrati i dati che attestino l'effettivo stato dell'arte delle attività realizzate per il raggiungimento dei target e delle milestone, ogniqualvolta si ritenga esserci un progresso significativo, secondo le indicazioni riportate nella Circolare N.27 RGS.

Una volta conclusa l'ultima attività prevista da attuare per il conseguimento delle *milestone* e *target* e degli *interim step*, le registrazioni relative alla consuntivazione, corredate da tutta la

documentazione probatoria da inserire, sono effettuate dall'Ufficio 3 dell'UdM su *ReGiS*, secondo quanto previsto dalla Circolare N.27 RGS e dalle "Linee guida su verifiche e controlli".

3. Agenti del monitoraggio

Al monitoraggio partecipano attivamente:

- a. **Soggetti attuatori (di primo livello) – SA:** essi sono incaricati di esercitare il primo livello di controllo sul rispetto dei tempi degli interventi, di alimentare – o di far alimentare da eventuali SA di II livello – il sistema *ReGiS* con la frequenza stabilita dalla *Circolare n.27 della Ragioneria Generale dello Stato del 21 giugno 2022*, di fornire informazioni aggiuntive su richiesta della DG titolare dell'intervento o dell'Ufficio 2 dell'UdM;
- b. **Direzioni Generali:** le DG esercitano una costante azione di sorveglianza e stimolo dei SA al fine di ottenere il puntuale caricamento dei dati richiesti in *ReGiS* e altri dati "fuori sistema" che dovessero ritenersi necessari. Le DG, ai fini dell'attività di monitoraggio, operano in stretto contatto con l'Ufficio 2;
- c. **Ufficio 2 della UdM:** È responsabile della supervisione delle operazioni di monitoraggio degli interventi del PNRR, della tempestiva segnalazione di potenziali ritardi o anche di criticità di altro tipo (es. incremento prezzi) che possano mettere a rischio il conseguimento di *milestone* e *target*, della predisposizione di documenti di sintesi (Report di sintesi trimestrali) indirizzati agli altri uffici della UdM e alle DG e della validazione dei dati da effettuarsi secondo le scadenze stabilite dalla *Circolare n.27 della Ragioneria Generale dello Stato del 21 giugno 2022*.

4. Strumenti del monitoraggio

L'Ufficio 2 si avvale dei seguenti strumenti di monitoraggio.

4.1 Gli strumenti previsti da *ReGiS*

4.1.1 *Monitoraggio delle misure e sub-misure*

4.1.1.1 *Il cronoprogramma procedurale delle riforme e degli investimenti*

Il primo strumento di monitoraggio previsto da *ReGiS* è il cronoprogramma procedurale delle misure e sub-misure, che contiene tutti gli step attuativi, le *milestone* e i *target* delle misure/sub-misure stesse. Il cronoprogramma è monitorato dall'Ufficio 2 con frequenza mensile e si giova di un sistema di avvisi (alert) che aiutano a prioritizzare le attività di monitoraggio. Il cronoprogramma copre tutto il periodo d'investimento.

Per quanto riguarda gli investimenti previsti dalle misure del PNRR per il MIMS, essi sono riconducibili a tre categorie:

- Opere infrastrutturali
- Forniture di beni (e servizi)
- Servizi - Contributi a imprese

Ogni categoria presenta fasi caratteristiche che la differenziano dalle altre, attraverso le quali si strutturano i cronoprogrammi di misura/sub-misura.

Nella fig.1 sono riportati gli step procedurali tipici delle tre categorie d'investimento, step che definiscono una Work Package Breakdown Structure (WBS) semplificata.

Nell'ambito dei cronoprogrammi di misura/sub-misura gli step tipici possono essere arricchiti con ulteriori step reputati utili al monitoraggio e in ogni caso integrati da *milestone*, *target* e *interim step*, europei e italiani, assegnati a quell'investimento.

Figura 1: Step procedurali e associazione a *milestone* e *target*

WBS: attività (versione integrata base)	LEGENDA			
	Opere infrastrutturali: Proc. Ordinaria			
	Opere infrastrutturali: Proc. Ridotta PNRR			
	Servizi - Contributi a imprese			
	Attività comuni al tipo investimento o non previste			
	Tipo investimento			
	Opere Infrastrutturali		Forniture beni	Servizi - Contributi a imprese
	Proc. ordinaria	Proc. Ridotta PNRR		
PFTE	x			
PFTE rafforzato		x		
Progetto definitivo	x			
Conferenza dei Servizi decisoria	x	x		
Progettazione Esecutiva	x			
Progettazione Definitiva + Esecutiva		x		
Predisposizione capitolato e bando di gara	x	x	x	
Domanda Contratto di Sviluppo				x
Pubblicazione bando di gara	x	x	x	
Aggiudicazione e stipula contratto	x	x	x	
Attribuzione finanziamento				x
Esecuzione				
Lavori/Fornitura/Investimento	x	x	x	x
Collaudo	x	x	x	
Inseriti nel cronoprogramma				
Interim Step	x	x	x	x
Milestone	x	x	x	x
Target	x	x	x	x

All'interno delle misure/sub-misure è contenuta una pluralità di CUP/CLP, motivo per cui diversi progetti appartenenti ad un'unica misura/sub-misura possono trovarsi, nello stesso istante, anche in diverse fasi. Pertanto, la valutazione sull'avanzamento del cronoprogramma procedurale di misura/sub-misura necessita un'analisi di merito sulla base dei singoli iter di progetto.

4.1.1.2 Il Cronoprogramma finanziario

I fondi resi disponibili dal PNRR riguardano costi che possono essere sostenuti da febbraio 2020 fino al 30 giugno 2026. *ReGiS* riporta il profilo temporale delle spese effettivamente sostenute (ovvero pagate ai Soggetti realizzatori da parte dei Soggetti attuatori) aggregate per misure e sub-misure, mentre all'interno delle schede relative ad ogni singolo CUP, compilate dai SA, sono riportati i piani di costo previsionali per gli anni dal 2020 al 2026, che vengono monitorati dall'Ufficio 2.

ReGiS prevede che ogni progetto, individuato da un CUP/CLP, sia corredato da un Quadro Economico (QE), che dettagli le previsioni di investimento complessivo suddivise per natura di costo. Ogni mese il QE può essere aggiornato dai SA con l'inserimento della spesa effettiva di periodo e cumulata. In caso di ri-previsione dei costi di progetto il QE deve essere aggiornato conseguentemente.

Figura 3: Quadro Economico in ReGiS

QUADRO ECONOMICO

Tipologia Voce Spesa	Carica documentazione	Visualizza documentazione	Descrizione Voce Spesa	Importo €
307			IMPREVISTI	23.308.531,59
305			SERVIZI DI CONSULENZA	12.906.231,21
304			ONERI DI SICUREZZA	7.882.112,13
303			LAVORI	348.453.203,80
302			ACQUISIZIONE AREE O IMMOBILI	8.100.000,00
301			PROGETTAZIONE E STUDI	23.769.446,32
300			ALTRO	12.518.616,69
				471.645.087,12

4.1.2.3 Il Piano dei Costi

Ogni CUP/CLP è accompagnato da un piano dei costi suddiviso per annualità. I costi pianificati devono essere comparati con quelli effettivi. In caso di riprevisione dei costi di progetto il piano dei costi deve essere aggiornato con le nuove previsioni. I costi sono diversi dalle spese in quanto fanno riferimento alla competenza temporale del costo stesso e non al momento del pagamento.

La rendicontazione dell'esborso finanziario è di competenza dell'Ufficio 3 e viene gestito attraverso le apposite procedure.

Figura 4: Piano dei Costi in ReGiS

PIANO DEI COSTI

Carica documentazione	Visualizza documentazione	Anno di riferimento degli imp...	Importo da realizzare ne...	Importo realizzato nell'anno €
		2024	45.496.571,51	0,00
		2023	30.236.616,00	0,00
		2022	19.411.442,22	0,00
		2025	40.174.059,04	0,00
		2026	36.758.531,90	0,00
		2027	38.149.615,54	0,00
		2028	39.127.810,99	0,00
		2029	42.914.373,11	0,00

4.2 Gli ulteriori strumenti utilizzati dall'Ufficio 2

Una serie di ulteriori strumenti di seguito descritti, adeguati a un approccio proattivo e non disponibili sul Sistema ReGiS, vengono utilizzati nel caso in cui il progetto sia stato individuato come critico in base ai report trimestrali di monitoraggio.

4.2.1 I metodi economici

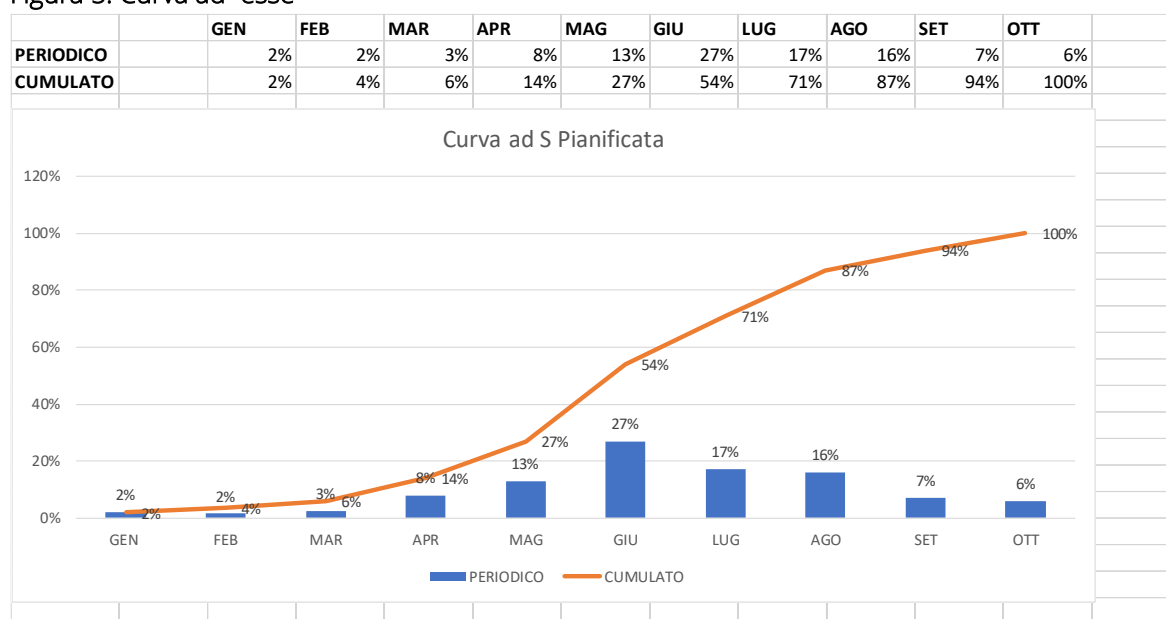
- I flussi economici cumulati (c.d. della curva ad 'Esse')
- La Durata Economica Media Normalizzata

4.2.1.1 I flussi economici cumulati (curva ad "esse")

Le fasi/attività descritte nel WBS (almeno quelle a granularità maggiore) si accompagnano a dei costi pianificati, ai quali si aggiungono prudenzialmente dei costi per potenziali oneri imprevisti. Questi costi pianificati sono distribuiti nel tempo fino al completo esaurimento del costo totale di budget. Ogni intervallo di tempo avrà quindi un suo costo totale, espressione della somma dei costi dei work package della WBS (n.b.: i prezzi sono quelli di budget). Cumulando nel tempo i costi di periodo si ottiene un grafico a barre che, opportunamente interpolato, generalmente esibisce una forma di 'esse'. Più la 'esse' è sinuosa più il progetto sembra ben pianificato. Più la 'esse' si sviluppa verso destra, più il grosso del progetto è spostato verso la fine e quindi è potenzialmente più a rischio di sconfinamento dei tempi.

I progetti che risultano dalla lettura della curva ad 'esse' fortemente sbilanciati verso la fine dovranno essere tenuti sotto osservazione particolare perché indicatori di un potenziale rischio di non essere completati in tempo.

Figura 5: Curva ad "esse"



4.2.1.2 La Durata Economica Media Normalizzata

La Durata Economica Media Normalizzata (DEMN) è un indicatore sintetico **che ci dice dove è posizionato il baricentro economico delle attività pianificate**. Conoscere il baricentro consente di capire se il progetto è eccessivamente sbilanciato verso la fine: in tal caso il progetto, come nel caso della curva ad 'esse' sbilanciata, merita un'attenzione particolare. Ancora più importante ai fini di un attento monitoraggio è se il baricentro, per effetto di riprogrammazioni di attività, si

sposta verso la fine del periodo di progetto: in tal caso sappiamo già oggi che è forte il rischio che il progetto superi i tempi previsti.

La Durata Economica Media è data dalla media ponderata dei periodi di tempo del progetto utilizzando come pesi $w(i) = c(i)/C$ dove $c(i)$ sono i costi del periodo i e C il costo totale

$$(1) \quad DEM = \sum_i t(i) w(i)$$

La DEM è ovviamente influenzata dalla durata T del progetto: più è lunga la durata prevista più grande è la DEM, coeteris paribus. Per poter confrontare progetti di durata T diversa è necessario normalizzare la DEM dividendola per la durata del progetto stesso:

$$(2) \quad DEMN = DEM/T \quad \text{con} \quad 0 < DEMN < 1$$

Il costo totale del progetto non influenza DEMN (i $w(i)$ sono numeri, non valori).

4.2.2 L'effettuazione di audit a campione

Se la criticità del progetto persiste o se le criticità si presentano di particolare entità, vengono effettuati audit specifici relativamente al progetto in esame.

L'audit si può svolgere a livello documentale, organizzando apposite riunioni con i Soggetti attuatori per acquisire tutti gli elementi necessari per un dettagliato resoconto delle criticità, o anche sul posto, nel caso di investimento in fase di cantierizzazione, se la tipologia di problemi richiede la presa visione degli elementi fisici che determinano la criticità.

Al termine degli audit, gli esiti documentali vengono trasmessi all'Ufficio 1 per adottare le azioni di riprogrammazione delle attività necessarie, in coordinamento con le DG competenti e il Soggetto attuatore.

5. Indicatori del monitoraggio

5.1 Le esigenze informative e i destinatari

Gli indicatori del monitoraggio mirano a fornire ai soggetti coinvolti nei processi di monitoraggio

- Soggetti Attuatori
- Direzioni Generali
- Ufficio 2 della UdM

un quadro sintetico, organico e aggiornato dei progressi nell'attuazione delle misure del PNRR di competenza del MIMS, a partire dai singoli progetti, unità minima di rilevazione delle informazioni.

Le informazioni così prodotte, in termini di

- realizzazione delle attività
- raggiungimento degli obiettivi definiti attraverso *milestone* e *target*
- utilizzo delle risorse
- risultati attesi dalla realizzazione degli interventi,

permetterono di presidiare efficacemente la fase di esecuzione del Piano, monitorandone i progressi e consentendo, allo stesso tempo, di intervenire con tempestività, qualora se ne ravvisi la necessità, per far apportare azioni correttive o aggiustamenti necessari ai Soggetti realizzatori per il conseguimento delle *milestone* e dei *target* previsti nei tempi programmati.

5.2 L'oggetto della misurazione e le prospettive degli indicatori

Gli indicatori sono articolati focalizzandosi sulle attività dei progetti e sui risultati attesi, secondo lo schema sotto riportato:

- ✓ Efficienza nell'attuazione del Piano (avanzamento delle attività, rispetto dei cronoprogrammi, impiego delle risorse finanziarie assegnate, etc...)
- ✓ Realizzazione di output programmati (es. km di strade, di piste ciclabili, n. di interventi di manutenzione effettuati, etc...), che misurano il raggiungimento di target specifici
- ✓ Risultato prodotto con l'intervento, in termini di cambiamenti derivanti dall'attività svolta con effetti sui beneficiari, sia nel breve che nel medio-lungo termine (es. n. di unità abitative con classificazione del consumo energetico migliorato, popolazione addizionale servita dall'approvvigionamento idrico potenziato, etc...),

Figura 6: Prospettive degli indicatori di monitoraggio



5.3 Indicatori di efficienza e indicatori di output/risultato

Gli **indicatori di efficienza** misurano l'avanzamento delle attività nella direzione di quanto programmato, in corrispondenza di finestre temporali stabilite (*milestone*, *interim step* o traguardi definiti in fase di programmazione delle attività). In questo caso l'indicatore sarà dato dallo stato di avanzamento e il target sarà la % di attività che dovrebbero essere realizzate entro il periodo di rilevazione. Per i progetti critici e che risultino sbilanciati verso la fine, come descritto al sottoparagrafo 4.2.1.2 "La Durata Economica Media Normalizzata", occorre individuare, qualora non già stabilito in *milestone* e *interim step*, delle deadline nelle fasi a monte del baricentro.

Gli indicatori relativi ai **risultati attesi**, siano essi di realizzazione o di risultato, misurano scostamenti da target generali o specifici. Per quelli collegati direttamente ai *target* definiti a livello di Misura/Intervento, es. km di piste ciclabili, km di infrastrutture di trasporto pubblico realizzati, etc..., all'interno di *ReGiS* viene attribuita un'aliquota di target da raggiungere per ogni CUP/Progetto, che rappresenta il target del CUP.

5.4 Gli Indicatori comuni

Hanno una prospettiva sia di realizzazione che di risultato, sono stati individuati nell'ambito del Regolamento EU/2021/241, che prevede sia adottato un insieme di indicatori omogenei per riferire sui progressi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e per le operazioni di monitoraggio, e definiti dettagliatamente nel Regolamento delegato 2021/2106. Vanno alimentati in *ReGiS* dai Soggetti attuatori secondo quanto definito nella circolare MEF-RGS n. 34 del 17/10/2022.

5.5 Il sistema di rilevazione e la frequenza di aggiornamento

Lo schema di funzionamento della batteria di indicatori è raffigurato nella fig. 7. I primi due livelli della piramide, a cominciare dalla base, riguardano i soggetti coinvolti nelle attività di monitoraggio. I dati sono raccolti al livello di singolo progetto attraverso il sistema informatico *ReGiS*, o possono anche essere richiesti direttamente dall'Ufficio 2 o dalle DG interessate. I Soggetti Attuatori sono responsabili della raccolta e correttezza dei dati forniti, nonché della loro tempestiva alimentazione, secondo la frequenza definita nelle circolari MEF-RGS n.27 del 21/06/2022 e n. 34 del 17/10/2022.

5.6 Elaborazione

I Soggetti Attuatori, le DG di competenza e l'Ufficio accedono, ciascuno secondo il proprio cono di visibilità, alle informazioni relative agli indicatori disponibili nel sistema *ReGiS*.

Figura 7: Schema di funzionamento del quadro di indicatori

