



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

Ministro Delegato
Prof. MARIO BALDASSARI

0003779

Roma, 3 FEB. 2004

On.le Pier Ferdinando Casini
Presidente della Camera dei Deputati
Palazzo Montecitorio
ROMA

Sen. Marcello Pera
Presidente del Senato della Repubblica
Palazzo Madama
ROMA

OGGETTO: "Rapporto informativo al Parlamento (art.1, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n.144)". Programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici.

Si trasmette, ai sensi dell'art.1, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n.144, il rapporto indicato in oggetto articolato in due parti: la prima relativa al sistema di attribuzione del codice unico di progetto di investimento pubblico (CUP) e la seconda concernente lo stato di attuazione della rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici istituiti presso le Amministrazioni regionali e centrali. Tali due documenti, esaminati favorevolmente nella riunione CIPE del 19 dicembre 2003, illustrano le attività svolte ed i risultati sinora conseguiti dagli organismi collegiali di carattere tecnico costituiti a suo tempo per dare attuazione a quanto previsto dal citato art. 1 della legge n.144/1999: il Gruppo tecnico di coordinamento, operante presso la Segreteria del CIPE, che ha coordinato la fase di consolidamento del sistema di attribuzione, a tutti gli investimenti pubblici, del codice unico (CUP) e di avvio del monitoraggio degli investimenti pubblici; il Comitato tecnico paritetico per l'avvio e la costituzione dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, organismo misto a suo tempo istituito dalla Conferenza Stato-Regioni ed operante sino all'aprile 2003, successivamente sostituito dal Comitato di gestione della Rete dei Nuclei, previsto dal Protocollo di intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 24 ottobre 2002, attivato nella scorsa primavera ed ormai a regime.



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

Ministro Delegato
Prof. MARIO BALDASSARRI

Nel rinviare per l'acquisizione di più dettagliati elementi informativi al rapporto allegato, si sottolinea la complessità degli adempimenti attuativi dell'art. 1 della legge n. 144/1999 che hanno visto la partecipazione continua, nei citati organismi collegiali, di numerosi soggetti, fra i quali si ricordano le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali, varie Amministrazioni centrali, nonché l'Istat, la Banca d'Italia e l'Osservatorio dei lavori pubblici.

Siano graditi, con l'occasione, i sensi della mia più alta stima.

Il Segretario del CIPE

All. n.1

RAPPORTO INFORMATIVO AL PARLAMENTO

ART.1, COMMA 6, DELLA LEGGE
17 MAGGIO 1999, N.144

PROGRAMMAZIONE, VALUTAZIONE E
MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI.

RELAZIONE SULLE ATTIVITA' DEL 2003

PARTE PRIMA: SISTEMA DI ATTRIBUZIONE DEL CODICE UNICO
DI PROGETTO DI INVESTIMENTO PUBBLICO (CUP) E SISTEMA
DI MONITORAGGIO (MIP)

PARTE SECONDA: ATTUAZIONE DELLA RETE DEI NUCLEI DI
VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
(NUVV)

PARTE PRIMA

SISTEMA DI ATTRIBUZIONE DEL CODICE UNICO DI
PROGETTO DI INVESTIMENTO PUBBLICO (CUP) E
SISTEMA DI MONITORAGGIO (MIP)

SERVIZIO CENTRALE SEGRETERIA CIPE

SISTEMI "CODICE UNICO DI PROGETTO" - CUP - E "MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI" - MIP - : SITUAZIONE AL 12 DICEMBRE 2003

- a. *SISTEMA CUP: la situazione ed il lavoro svolto*
- b. *SISTEMA CUP: i risultati*
- c. *SISTEMA MIP: la situazione allegati*

a. SISTEMA CUP: la situazione ed il lavoro svolto

Il sistema "Codice Unico di Progetto" - CUP -, operativo presso il CIPE dal 1° gennaio 2003 in base alla normativa vigente (ed in particolare alla legge 3/2003 ed alla delibera CIPE 143/2002), prevede, come noto, che ogni progetto d'investimento pubblico, nuovo o in corso alla suddetta data, sia registrato al sistema stesso, contribuendo alla costituzione di una banca dati, chiamata "anagrafe dei progetti". Il codice CUP è una sorta di etichetta, che non cambia durante la vita del progetto, ed accompagna il progetto stesso dalle fasi iniziali fino al completamento della sua realizzazione.

Alla progettazione del sistema CUP, alla fase di sperimentazione, all'avvio ed all'attuale fase operativa hanno collaborato le strutture di molte Amministrazioni, centrali e periferiche: come sarà meglio specificato di seguito, questa collaborazione continua, e sta dando significativi risultati anche per la definizione del nuovo sistema MIP.

Il termine "progetto d'investimento pubblico" è utilizzato nel sistema CUP in modo molto ampio, comprendendo non solo i lavori pubblici, ma anche gli incentivi alle attività produttive e commerciali, e gli interventi di formazione: sono compresi tutti gli interventi caratterizzati da una copertura finanziaria ottenuta con risorse pubbliche - anche se indiretta o parziale -, e finalizzati allo sviluppo.

Dal punto di vista operativo, il sistema prevede che i soggetti responsabili di ciascun progetto si accreditino al sistema stesso e quindi inseriscano i dati che descrivono le caratteristiche più significative del loro progetto, come note al momento della registrazione: il sistema, completato l'inserimento dei dati, genera un codice CUP, collegato in modo biunivoco al progetto.

Tutte queste procedure avvengono per via informatica.

Ovviamente gli utenti, una volta registrati, possono inserire tutti i progetti di loro competenza senza dover ripetere la procedura di accreditamento al sistema.

Oltre a questi utenti, definiti "generatori" in quanto generano i codici CUP inserendo i dati dei vari progetti, il sistema prevede anche l'esistenza degli utenti "lettori", che possono accedere al sistema solo per leggere il contenuto della banca dati.

La regolamentazione CIPE prevede che tutti i progetti il cui costo superi i 100.000 € debbano essere dotati di CUP dal 1° luglio 2003, e che comunque quelli attualmente in corso debbano essere registrati al sistema entro il 31 dicembre 2003.

Per i progetti inferiori ai 100.000 € la decorrenza è fissata dal 1° gennaio 2004.

Al centro del sistema CUP c'è un apposito sito, raggiungibile via Internet: collegandosi a questo sito è possibile sia ottenere informazioni sul funzionamento del sistema, sia accreditarsi al sistema stesso, ottenere i codici CUP ed interrogare l'anagrafe dei progetti.

Il sito è dotato di una struttura di supporto immediato, "help desk", raggiungibile anche per via telefonica, finalizzata ad aiutare gli utenti per la risoluzione dei problemi tecnici più semplici ed a far intervenire, se necessario, una struttura centrale specializzata.

Per supportare l'avvio e la messa a punto del sistema CUP è stata strutturata un'organizzazione, basata essenzialmente su:

- a. la citata struttura centrale dedicata al sistema, operante presso il Servizio Centrale Segreteria CIPE,
- b. un Gruppo tecnico di coordinamento, cui partecipano rappresentanti delle varie Amministrazioni interessate, centrali e locali (Nuclei di valutazione centrali e regionali, uffici regionali di statistica, ANCI, UPI, UNCEM, Osservatorio Centrale dei lavori pubblici ed ISTAT),
- c. una rete di referenti, che costituiscono dei punti di raccordo del sistema all'interno delle varie Amministrazioni.

Il Gruppo tecnico si è riunito più volte nel corso dell'anno, sia per seguire l'evoluzione del sistema CUP, sia per discutere l'impostazione del sistema MIP, come si vedrà nel seguito di questa nota.

L'attività fin qui svolta è stata finalizzata essenzialmente a due obiettivi:

- a. il miglioramento ed il continuo adeguamento del software del sistema e, in genere, del funzionamento del sito e delle strutture di supporto;
- b. l'informazione e la formazione degli utenti, che ha visto la realizzazione di seminari, sia presso il Ministero sia presso diverse Regioni, ed incontri con amministrazioni locali e società; sono stati anche rivolti diversi solleciti ad Amministrazioni e società che ancora non hanno provveduto a registrarsi ed a richiedere il CUP per i progetti di loro competenza.

Per quanto in a, va ricordato che il sistema CUP, sia come software sia come organizzazione, è stato messo a punto ed avviato in tempi rapidissimi, dato che è stato possibile adottare la delibera CIPE, che regola il funzionamento del sistema stesso, solo a fine dicembre 2002, sulla base del testo finale della legge 3/2003 (come approvato dal Senato negli stessi giorni), che prevedeva l'obbligo del CUP dal 1° gennaio 2003.

In particolare, per il software è stato approntato un sistema di prima applicazione, con l'intento di eseguire poi le modifiche e gli aggiornamenti in base alle necessità ed agli eventuali problemi tecnici che si sarebbero potuti verificare in corso d'opera; per l'organizzazione – vista la scarsità di personale attribuito alla Segreteria del CIPE – si è reso necessario addestrare alcuni elementi destinati all'ufficio di supporto CUP.

Per quanto in b, va ricordato che, poiché l'obbligo della registrazione di tutti i progetti d'investimento pubblico sarà supportato dall'attuazione dell'art. 28 della legge finanziaria 2003 (che prevede l'obbligo della codificazione dei mandati di pagamento della Pubblica Amministrazione), si è resa necessaria una significativa opera di informazione e di convincimento, specie delle Amministrazioni locali, che ha molto impegnato le strutture della Segreteria CIPE.

In questi ultimi giorni, avendo la banca dati raggiunto - come si vedrà - una dimensione sufficiente, è iniziata anche una complessa attività di pulizia della banca dati stessa, di cui si dirà meglio nel seguito di questa nota.

In conclusione, va ricordato che sta iniziando la definizione della reportistica che sarà resa disponibile agli utenti, sia generatori sia lettori, e che si aggiungerà alla possibilità di interrogare direttamente l'anagrafe dei progetti, già oggi disponibile.

b. SISTEMA CUP: i risultati

Nei prospetti che seguono sono evidenziati alcuni aspetti della dimensione raggiunta attualmente dalla banca dati del sistema CUP (utenti registrati ed "anagrafe dei progetti").

Va detto, in particolare per le informazioni relative ai progetti, che i dati sono evidenziati solo per consentire di valutare la grandezza ed il contenuto attuale della banca dati, e quindi il lavoro sin qui svolto, e non per consentire la stima della dimensione dei fenomeni cui la stessa banca dati si riferisce: anche per questa ragione, sono riportati nei prospetti solo il numero e la distribuzione dei progetti e non il loro costo.

Questa scelta è motivata sia dal fatto che gli oltre 60.000 progetti sin qui registrati non sono ancora certamente rappresentativi di quanto avviene sul territorio, sia dal fatto che, come accennato, l'analisi dell'anagrafe progetti ha reso evidente la necessità di una sistematica attività di pulizia dei dati sin qui inseriti nell'anagrafe stessa, in quanto la qualità del dato risente, ovviamente, del fatto che il sistema è in fase di avvio e quindi la conoscenza del sistema non è ancora sufficientemente approfondita e diffusa: inoltre, nella prima metà del 2003, anche ai fini di verifica del comportamento del sistema, si è provveduto ad un caricamento massivo dei dati dell'Osservatorio dei Lavori Pubblici, relativi al 2000, che non sono stati ancora completamente asseverati dai soggetti responsabili competenti.

Le informazioni di seguito sintetizzate riguardano:

1. gli utenti sin qui accreditati al sistema,
2. i progetti registrati.

Gli utenti che si sono sin qui accreditati al sistema CUP sono 3.450, di cui 3.175 "generatori" e 275 "lettori": il loro numero è in continuo e significativo aumento, e però è evidente che molti soggetti responsabili ancora non hanno provveduto a registrarsi al sistema, e, quindi, a chiedere i codici per gli interventi di competenza.

Per quanto riguarda i progetti, l'anagrafe contiene oggi oltre 61.000 interventi: nel prospetto che segue è evidenziato come sono distribuiti i progetti d'investimento pubblico in funzione della loro natura.

Cup assegnati: distribuzione secondo la natura del progetto

| <i>Natura</i> | <i>n°</i> | <i>%</i> |
|--------------------------------|----------------------|---------------------|
| Aiuti | 34.409 | 56,3 |
| Appalti di opere pubbliche | 26.059 | 42,7 |
| Appalto in settori esclusi | 15 | 0,0 |
| Concessione di opere pubbliche | 121 | 0,2 |
| Fornitura di beni | 73 | 0,1 |
| Fornitura di servizi | 143 | 0,2 |
| Lavori in economia | 244 | 0,4 |
| <i>Totale</i> | <u>61.064</u> | <u>100,0</u> |

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

Come si può vedere, l'anagrafe contiene oggi oltre 61.000 progetti d'investimento pubblico, costituiti essenzialmente da incentivi (56 %) e da appalti di opere pubbliche (43 %).

Per quanto riguarda la distribuzione dei progetti per settore, la situazione attuale è descritta nel seguente prospetto.

Cup assegnati: distribuzione dei progetti per settore

| <i>Settore</i> | <i>n°</i> | <i>%</i> |
|--|----------------------|---------------------|
| Formazione e sostegni per il mercato del lavoro | 2 | 0,0 |
| Infrastrutture ambientali e risorse idriche | 3.142 | 5,1 |
| Infrastrutture del settore energetico | 239 | 0,4 |
| Infrastrutture di trasporto | 9.356 | 15,3 |
| Infrastrutture per l'attrezzatura di aree produttive | 166 | 0,3 |
| Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche | 112 | 0,2 |
| Opere, impianti ed attrezzature per aree produttive e per la ricerca | 34.819 | 57,0 |
| Opere e infrastrutture sociali | 12.602 | 20,6 |
| Servizi alle imprese | 19 | 0,0 |
| Servizi per la P.A e la collettività | 607 | 1,0 |
| <i>Totale</i> | <u>61.064</u> | <u>100,0</u> |

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

Come si vede, il 57 % dei progetti è costituito da interventi a sostegno della produzione e della ricerca, il 21 % da infrastrutture per la produzione o per i servizi - compreso il 15 % delle infrastrutture di trasporto -, ed il 20 % da opere ed infrastrutture sociali.

La distribuzione dei progetti per natura e tipologia è evidenziata nel prospetto che segue.

Cup assegnati: distribuzione dei progetti secondo la natura e la tipologia dell'investimento

| Tipologia | Aiuti | Opere pubbliche | Forniture di beni o servizi | Totale | |
|---|---------------|-----------------|-----------------------------|---------------|--------------|
| | | | | n° | % |
| REALIZZAZIONI | 16.350 | 19.288 | | 35.638 | 58,4 |
| AMPLIAMENTI, AMMODERNAMENTI, RICONVERSIONI E RECUPERI | 17.972 | 2.180 | | 20.152 | 33,0 |
| DEMOLIZIONI | | 24 | | 24 | 0,0 |
| MANUTENZIONE | 7 | 4.667 | 8 | 4.682 | 7,7 |
| STUDI, PROGETTAZIONI, CONSULENZE | | | 89 | 89 | 0,1 |
| FORMAZIONE | | | 1 | 1 | 0,0 |
| ALTRO | 80 | 280 | 118 | 478 | 0,8 |
| Totale | 34.409 | 26.439 | 216 | 61.064 | 100,0 |

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

Il 58 % dei 61.000 progetti d'investimento pubblico sin qui registrati è costituito da nuove realizzazioni; il 33 % da interventi su strutture esistenti; l'8 % circa è costituito da interventi di manutenzione.

La distribuzione per area regionale dei progetti sin qui registrati è evidenziata nel prospetto che segue.

Cup assegnati: distribuzione regionale per natura del progetto

| Regione | aiuti | opere pubbliche | forniture di beni o di servizi | Totale | |
|-----------------------|---------------|-----------------|--------------------------------|---------------|--------------|
| | | | | n° | % |
| Piemonte | 2.147 | 2.214 | 18 | 4.379 | 7,2 |
| Valle D'aosta | 8 | 283 | 0 | 291 | 0,5 |
| Lombardia | 634 | 5.069 | 18 | 5.721 | 9,4 |
| Trentino-Alto Adige | 12 | 10 | 0 | 22 | 0,0 |
| Veneto | 1.581 | 2.775 | 29 | 4.385 | 7,2 |
| Friuli-Venezia Giulia | 437 | 524 | 1 | 962 | 1,6 |
| Liguria | 1.075 | 1.024 | 8 | 2.107 | 3,5 |
| Emilia-Romagna | 449 | 3.294 | 82 | 3.825 | 6,3 |
| Toscana | 2.500 | 1.696 | 10 | 4.206 | 6,9 |
| Umbria | 1.185 | 956 | 5 | 2.146 | 3,5 |
| Marche | 845 | 1.192 | 0 | 2.037 | 3,3 |
| Lazio | 962 | 1.278 | 18 | 2.258 | 3,7 |
| Abruzzo | 1.128 | 665 | 2 | 1.795 | 2,9 |
| Molise | 304 | 263 | 0 | 567 | 0,9 |
| Campania | 7.141 | 1.565 | 2 | 8.708 | 14,3 |
| Puglia | 4.713 | 1.067 | 4 | 5.784 | 9,5 |
| Basilicata | 914 | 150 | 2 | 1.066 | 1,7 |
| Calabria | 2.953 | 622 | 2 | 3.577 | 5,9 |
| Sicilia | 4.186 | 825 | 8 | 5.019 | 8,2 |
| Sardegna | 1.233 | 922 | 4 | 2.159 | 3,5 |
| Multiregionali | 2 | 45 | 3 | 50 | 0,1 |
| Totale | 34.409 | 26.439 | 216 | 61.064 | 100,0 |

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

Come già accennato, il prospetto evidenzia non tanto l'effettiva distribuzione dei progetti d'investimento pubblico per regione, quanto l'attività sin qui svolta dai

soggetti responsabili che operano nelle varie Regioni. In tal senso, si può osservare che le Regioni con un maggior numero di progetti registrati sono oggi la Campania (con oltre il 14 %), la Lombardia e la Puglia (entrambe con oltre il 9 %), la Sicilia (con l'8%), il Piemonte ed il Veneto (entrambe con il 7 %), l'Emilia Romagna e la Toscana (entrambe con oltre il 6 %), e la Calabria (con oltre il 5 %).

Per quanto riguarda le infrastrutture, il prospetto che segue ripartisce i 25.600 progetti sin qui registrati fra le varie Regioni e per settore.

Come si vede, fino ad oggi sono stati registrati molti progetti d'infrastrutture in Lombardia (19 %), in Emilia Romagna (13 %), in Veneto (11 %) ed in Piemonte (8 %).

Cup assegnati per infrastrutture: distribuzione regionale per settore d'intervento

| Regione | Infrastrutture | | | | | | Totale | |
|-----------------------|----------------------------|------------|--------------|---------------------------------|---|---------------|---------------|--------------|
| | Ambiente e risorse idriche | Energia | Trasporto | Attrezzatura di aree produttive | Telecomunicazioni e tecnologie informatiche | Opere sociali | n° | % |
| Piemonte | 214 | 9 | 887 | 3 | 7 | 1.012 | 2.132 | 8,3 |
| Valle D'aosta | 85 | 1 | 100 | | | 84 | 270 | 1,1 |
| Lombardia | 473 | 40 | 1.696 | 12 | 8 | 2.740 | 4.969 | 19,4 |
| Trentino-Alto Adige | 0 | 0 | 10 | 0 | 0 | 0 | 10 | 0,0 |
| Veneto | 373 | 34 | 944 | 8 | 27 | 1.314 | 2.700 | 10,5 |
| Friuli-Venezia Giulia | 76 | 17 | 134 | 4 | 1 | 230 | 462 | 1,8 |
| Liguria | 144 | 3 | 423 | | 3 | 451 | 1.024 | 4,0 |
| Emilia-Romagna | 406 | 27 | 1.265 | 5 | 23 | 1.524 | 3.250 | 12,7 |
| Toscana | 211 | 12 | 628 | 20 | 1 | 796 | 1.668 | 6,5 |
| Umbria | 103 | 7 | 476 | 3 | | 353 | 942 | 3,7 |
| Marche | 160 | 11 | 364 | 8 | | 619 | 1.162 | 4,5 |
| Lazio | 123 | 16 | 371 | 6 | 10 | 734 | 1.267 | 4,9 |
| Abruzzo | 93 | 9 | 250 | 22 | 2 | 267 | 643 | 2,5 |
| Molise | 38 | 3 | 116 | 5 | | 90 | 252 | 1,0 |
| Campania | 153 | 11 | 504 | 16 | 12 | 728 | 1.424 | 5,6 |
| Puglia | 116 | 12 | 277 | 7 | 2 | 567 | 981 | 3,8 |
| Basilicata | 38 | | 62 | 9 | | 37 | 146 | 0,6 |
| Calabria | 55 | 6 | 322 | 11 | 6 | 200 | 600 | 2,3 |
| Sicilia | 84 | 15 | 295 | 13 | | 398 | 805 | 3,1 |
| Sardegna | 195 | 6 | 194 | 14 | 10 | 453 | 872 | 3,4 |
| Multiregionale | 2 | 0 | 38 | 0 | 0 | 5 | 45 | 0,2 |
| TOTALE n° | 3.142 | 239 | 9.356 | 166 | 112 | 12.602 | 25.617 | 100,0 |
| TOTALE % | 12,3 | 0,9 | 36,5 | 0,6 | 0,4 | 49,2 | 100,0 | |

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

Dal prospetto emerge che, in termini di infrastrutture, gli interventi sin qui registrati appaiono concentrati nei settori delle opere sociali (49 %) e dei trasporti (36 %), seguiti a distanza da quelli relativi ad ambiente e strutture idriche (12 %).

Il seguente prospetto evidenzia, infine, la ripartizione per Regione e per settore di tutti i progetti d'investimento pubblico sin qui registrati.

Cup assegnati: distribuzione regionale per settore d'intervento

| Regione | totale infrastrutture | Opere, impianti ed attrezzature per aree produttive e per la ricerca | Servizi alle imprese | Formazione e sostegni per il mercato del lavoro | Servizi per la P.A e la collettività | Totale |
|-----------------------|--------------------------|---|-------------------------|--|--|---------------|
| Piemonte | 2.132 | 2.166 | | | 81 | 4.379 |
| Valle D'aosta | 270 | 18 | | | 3 | 291 |
| Lombardia | 4.969 | 678 | | | 74 | 5.721 |
| Trentino-Alto Adige | 10 | 12 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Veneto | 2.700 | 1.627 | 4 | | 54 | 4.385 |
| Friuli-Venezia Giulia | 462 | 435 | | | 65 | 962 |
| Liguria | 1.024 | 1.081 | | | 2 | 2.107 |
| Emilia-Romagna | 3.250 | 485 | 5 | | 85 | 3.825 |
| Toscana | 1.668 | 2.521 | 1 | | 16 | 4.206 |
| Umbria | 942 | 1.199 | 1 | 1 | 3 | 2.146 |
| Marche | 1.162 | 871 | | | 4 | 2.037 |
| Lazio | 1.260 | 986 | | | 12 | 2.258 |
| Abruzzo | 643 | 1.142 | 2 | | 8 | 1.795 |
| Molise | 252 | 313 | 1 | | 1 | 567 |
| Campania | 1.424 | 7.174 | | | 110 | 8.708 |
| Puglia | 981 | 4.749 | 1 | | 53 | 5.784 |
| Basilicata | 146 | 918 | 1 | | 1 | 1.066 |
| Calabria | 600 | 2.972 | 1 | | 4 | 3.577 |
| Sicilia | 805 | 4.197 | 1 | 1 | 15 | 5.019 |
| Sardegna | 872 | 1.275 | 1 | | 11 | 2.159 |
| Multiregionale | 45 | 0 | 0 | 0 | 5 | 50 |
| TOTALE n° | 25.617 | 34.819 | 19 | 2 | 607 | 61.064 |
| TOTALE % | 42,0 | 57,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | |

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

Accanto alle infrastrutture (42 % del totale), già descritte, sono molto rilevanti numericamente i progetti d'intervento a sostegno della produzione e della ricerca (pari al 57 % del totale).

c. SISTEMA MIP: la situazione

Come accennato, attualmente è in corso la fase di progettazione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, "sistema MIP", previsto dalla legge 144/99. Il relativo documento progettuale, in coerenza con la delibera CIPE 143/2003, deve essere sottoposto all'esame del CIPE, dopo essere stato approvato dalla Conferenza unificata Stato, Regioni ed Autonomie locali.

Successivamente, occorrerà promuovere una gara per la realizzazione del sistema, e quindi avviare la fase gestionale.

Il citato documento progettuale, allegato a questa nota e trasmesso in data 5 dicembre 2003 alla Conferenza unificata, riassume i convincimenti maturati in molti mesi di lavoro, e le ipotesi organizzative sin qui definite, accogliendo anche le proposte del citato Gruppo tecnico di coordinamento, previsto a tal fine dalla suddetta delibera CIPE 143/2002.

La necessità del sistema MIP deriva dalla constatazione che i molti sistemi di monitoraggio, oggi operativi a livello sia centrale che locale – e spesso perfettamente in grado di soddisfare le specifiche esigenze per cui sono stati progettati –, non sono in grado di scambiarsi le informazioni, per cui non è possibile sommare o incrociare i vari dati, e ricostruire una situazione complessiva di ciò che avviene sul territorio. Il sistema MIP, grazie all'esistenza del codice CUP – che consente di collegare tutte le informazioni comunque relative allo stesso progetto – permetterà di superare questa difficoltà, senza pregiudicare, anzi supportando, il funzionamento degli altri sistemi.

Il documento allegato evidenzia gli obiettivi del sistema MIP ed i vincoli che il suo progetto deve rispettare: in estrema sintesi, il sistema deve:

- basarsi sul CUP, etichetta che, come detto, consente di collegare insieme le informazioni relative allo stesso progetto d'investimento pubblico,
- prevedere, per garantire la qualità del dato, che le informazioni siano inserite nel sistema dal soggetto responsabile,
- comportare, almeno in prospettiva, lo snellimento delle procedure in carico ai soggetti responsabili, richiedendo che a regime le informazioni siano inserite da detti soggetti nel sistema una sola volta, provvedendo poi il sistema stesso a fornire tali informazioni a tutte le strutture interessate,
- predisporre una reportistica per i soggetti accreditati, che ovviamente si aggiunge alle elaborazioni che ciascuna Amministrazione, con i propri sistemi di monitoraggio, vorrà produrre per far fronte alle proprie specifiche esigenze e responsabilità.

Ricordiamo infine che, parallelamente al sistema MIP, è stato avviato il sistema SIOPE, che trae origine da una collaborazione tra Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, e Banca d'Italia, per l'applicazione del citato art. 28 della legge finanziaria 2003.

Attraverso SIOPE, sarà possibile costruire la scheda contabile relativa ai pagamenti effettuati per ogni progetto, o per qualsiasi aggregato di progetti, ciascuno contrassegnato dal CUP suo proprio.

Allegati

SISTEMA MIP: elementi per un progetto

3. introdurre l'obbligo di utilizzare il CUP in tutti i sistemi di monitoraggio;
4. confermare la necessità, a fini di monitoraggio finanziario, di rilevazione dei flussi di cassa con collegamento, tramite CUP, ai singoli progetti;
5. mettere a punto un piano di promozione – incentivazione per il monitoraggio dei progetti d'investimento pubblico che non ricadono attualmente in quadri normativi o in procedure consolidate di monitoraggio;
6. non comportare, per il prossimo futuro, ulteriori carichi di lavoro alle Amministrazioni titolari di progetti d'investimento.

1. Gli obiettivi del sistema MIP

1.1. Con l'iniziativa MIP s'intende perseguire l'obiettivo di realizzare un sistema per il monitoraggio di tutti i progetti d'investimento per la cui copertura sia richiesta, direttamente o indirettamente, una componente finanziaria pubblica.

1.2. Tale obiettivo presuppone la creazione di una banca dati nell'ambito della quale, a regime, siano rese disponibili le informazioni sui suddetti progetti, in corso o completati, aggiornate in tempo reale, e relative:

- alla tipologia,
- alla distribuzione territoriale,
- ai volumi di spesa,
- alle fonti di finanziamento utilizzate,
- all'inquadramento negli strumenti di programmazione disponibili,
- al livello di attuazione dei progetti stessi.

1.3. La gestione della banca dati non deve comportare, per il futuro, ulteriori carichi di lavoro alle Amministrazioni titolari di progetti d'investimento.

La soluzione progettuale, sulla quale potrà essere acquisita un'apposita consulenza esterna sui profili dell'innovazione tecnologica, deve essere orientata a realizzare, a regime, anche uno "snellimento" nelle procedure delle varie Amministrazioni, in quanto deve presupporre che le informazioni d'interesse del sistema siano inserite dai soggetti responsabili una volta sola (con evidente riduzione dei carichi di lavoro) e diventino patrimonio comune per tutti i partecipanti.

1.4. La banca dati nell'ambito del sistema MIP deve:

- essere basata, anche in coerenza con il documento architettonico approvato il 9 novembre 2000 in Conferenza Stato - Regioni, sulla collaborazione fra soggetti della Pubblica Amministrazione, enti e società comunque interessati, quali *soggetti responsabili*, alla realizzazione dei suddetti progetti d'investimento;
- costituire il supporto per la realizzazione degli obiettivi della Legge 144/99, con particolare riferimento a quelli di cui all'art. 1, comma 2;
- operare su Internet;
- rispondere ai requisiti ed alle caratteristiche di seguito sintetizzati.

2. I vincoli del sistema

2.1. Le informazioni – per la quota d'interesse del sistema – fornite dai soggetti responsabili devono essere rese disponibili e collegabili tra loro tramite il codice unico di progetto d'investimento pubblico (CUP): il sistema CUP è quindi l'asse portante della banca dati; deve pertanto essere confermato, e, ove necessario, rafforzato, l'obbligo di utilizzare il CUP in tutte le banche dati relative ai progetti d'investimento pubblico, così come deve essere obbligatoria la partecipazione alla banca dati da parte delle Amministrazioni comunque interessate.

2.2. Il progetto deve appoggiarsi ad una tecnologia innovativa, che ne garantisca l'espansione funzionale e che permetta di raggiungere, col minimo rischio, i seguenti due obiettivi:

- realizzare le funzionalità atte a supportare le attuali esigenze di monitoraggio;
- costituire contestualmente un'occasione di sviluppo tecnologico reale e di progresso per la cultura d'ingegneria del software della Pubblica Amministrazione.

2.3. Il progetto deve prevedere un approccio modulare (realizzare una sorta di *Lego Informatico*), che consenta un'adesione incrementale dei vari soggetti partecipanti.

2.4. Debbono essere assicurati i necessari livelli di autorizzazione e di sicurezza.

3. La struttura del sistema

3.1. Il progetto deve prevedere che le informazioni siano fornite direttamente dai soggetti responsabili, e le eventuali basi dati, con le informazioni sui singoli progetti d'investimento, siano disponibili, anche separate dagli ambienti gestionali, presso le Amministrazioni partecipanti.

Una delle caratteristiche principali della collaborazione fra tali Amministrazioni sta nel riconoscimento dell'autonomia gestionale e tecnologica dei soggetti partecipanti, nella proprietà delle informazioni nonché nel rispetto dei ruoli istituzionali specifici.

3.2. La soluzione applicativa alla base del progetto deve pertanto consentire ai soggetti partecipanti di condividere le informazioni d'interesse comune, assicurando la massima sicurezza nell'accesso a dette informazioni e minimizzando l'impatto sull'operatività "normale" dei sistemi informatici delle Amministrazioni partecipanti.

3.3. Il progetto deve prevedere un sistema informativo cui partecipano, con ruoli e responsabilità diversi, i seguenti soggetti:

1. le Amministrazioni, gli enti e le società responsabili della programmazione e attuazione dei progetti d'investimento pubblico, che dovranno rendere fruibili le informazioni sugli interventi di propria competenza;

2 l'Unità centrale, con funzioni di supporto tecnico; che, oltre a gestire il sistema CUP e quindi l'anagrafe dei progetti d'investimento, attiva la procedura di accreditamento al MIP dei sistemi informatici periferici e centrali, e garantisce l'efficienza dell'infrastruttura di supporto per il colloquio tra i soggetti coinvolti (portale applicativo);

3 il Gruppo tecnico di coordinamento ex delibera CIPE 143/02, con funzioni d'indirizzo per la definizione dell'architettura del sistema, il suo sviluppo ed il suo funzionamento;

4. i Nuclei, per le attività previste della Legge 144/99.

3.4. L'insieme dei requisiti sin qui tracciati delinea con chiarezza la possibilità/necessità di utilizzare, per l'interscambio fra questi attori, un'architettura di "cooperazione applicativa" tra sistemi informatici diversi di Amministrazioni distinte.

Sul piano tecnologico ciò si traduce nell'interoperabilità dei sistemi informatici delle Amministrazioni (e degli enti e società) responsabili di progetti d'investimento pubblico: in pratica il sistema consentirà gli interscambi informativi secondo, ad esempio, la tecnica "ad eventi", per cui gli utenti saranno intermediati da un'infrastruttura di servizio (detta Gestore degli Eventi), che fornisce servizi per la pubblicazione dei dati al verificarsi di un evento e di sottoscrizione all'evento stesso (tecnica "Publish and Subscribe").

3.5. L'architettura del sistema dovrà risultare compatibile a realizzare l'integrazione dei flussi informativi che si determinano nel ciclo di vita dei progetti d'investimento pubblico, ai fini del monitoraggio fisico, procedurale e finanziario.

4. Le modalità d'immissione e di acquisizione delle informazioni

4.1. Lo sfruttamento razionale delle informazioni disponibili presso i vari sistemi informatici presuppone l'esistenza e la condivisione di un "linguaggio comune" tanto a chi produce le informazioni, quanto a chi le utilizza.

In tale ambito, le attività dello studio svolto alla base del CUP e le connesse esperienze applicative hanno portato ad individuare i primi elementi del contesto regole / linguaggio comune, evidenziando che la soluzione deve essere basata sui due seguenti concetti:

- definizione di "progetto d'investimento pubblico", quale unità elementare oggetto della gestione e dell'osservazione;
- individuazione di un primo strato comune di classificazione degli interventi.

4.2. A regime, il sistema MIP prevedrà un tracciato informativo, eventualmente articolato in funzione delle diverse tipologie dei progetti d'investimento, ed i cui dati saranno univocamente comunicati al sistema dai soggetti responsabili delle diverse fasi e dei diversi eventi che caratterizzano il ciclo di vita degli stessi, assicurando tempestività nelle informazioni ed evitando le ridondanze.

Tali dati risulteranno così disponibili contemporaneamente a tutti i soggetti pubblici accreditati al sistema MIP, interessati alle attività di monitoraggio, valutazione, controllo tecnico, amministrativo ed economico dei progetti stessi, ed in particolare ai nuclei di valutazione per i compiti di cui alla legge 144/99, art. 1.

4.3. Per consentire al sistema di acquisire le informazioni sui singoli progetti d'investimento una sola volta, dovrà poter essere attivato – almeno nelle fasi iniziali - un filtro, che selezioni le informazioni stesse in base ad una priorità predefinita, assegnata all'utente che le comunica, in base alla competenza ed alla tempestività del loro aggiornamento.

In prima approssimazione, la gerarchia di competenza sui dati di progetto potrebbe essere quindi così definita:

- *priorità 1*: gestore di progetto d'investimento pubblico (stazione appaltante, beneficiario finale, etc.),
- *priorità 2*: concentratore d'informazioni su progetti d'investimento per conto di altri gestori periferici,
- *priorità 3*: sistema di monitoraggio (Fondi strutturali, Osservatorio lavori pubblici, APQ, etc.).

oppure quali sono i CUP relativi ad un certo Accordo Quadro, quali quelli relativi ad una certa "misura" di un POR, etc.).

Allegati

Ex lege 144/99, art. 1

1. “.. le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano istituiscono e rendono operativi .. propri nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che ... garantiscono il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche d'intervento ..”.
2. “I nuclei di valutazione e verifica ... operano all'interno delle rispettive amministrazioni, in collegamento con gli uffici di statistica ..., ed esprimono adeguati livelli di competenza tecnica ed operativa al fine di poter svolgere funzioni tecniche a forte contenuto di specializzazione, con particolare riferimento per:
...
b) la gestione del sistema di monitoraggio, di cui al comma 5, da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica delle rispettiva amministrazioni,
...”
5. “E' istituito presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) il “Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici” (MIP), con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione delle politiche di sviluppo, con particolare riferimento ai programmi cofinanziati con i fondi strutturali europei, sulla base dell'attività di monitoraggio svolta dai nuclei di cui al comma 1. Tale attività concerne le modalità attuative dei programmi d'investimento e l'avanzamento tecnico-procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi. Il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici è funzionale all'alimentazione di una banca dati tenuta nell'ambito dello stesso CIPE, anche con l'utilizzazione del Sistema informativo integrato del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Il CIPE, con propria deliberazione, costituisce e definisce la strutturazione del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, disciplina il suo funzionamento ed emana indirizzi per la sua attività, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.”
6. “Il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici deve essere flessibile ed integrabile in modo tale da essere funzionale al progetto "Rete unitaria della pubblica amministrazione", di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 5 settembre 1995, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 272 del 21 novembre 1995. Le informazioni derivanti dall'attività di monitoraggio sono trasmesse dal CIPE alla Cabina di regia nazionale di cui all'articolo 6 del decreto-legge 23 giugno 1995, n. 244, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, alla sezione centrale dell'Osservatorio dei lavori pubblici e, in relazione alle rispettive competenze, a tutte le amministrazioni centrali e regionali. Il CIPE invia un rapporto semestrale al Parlamento.”
7. “Per le finalità di cui al presente articolo, ivi compreso il ruolo di coordinamento svolto dal CIPE, è istituito un fondo da ripartire, previa deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per la dotazione del fondo é autorizzata la spesa di lire 8 miliardi per l'anno 1999 e di lire 10 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000.”

Ex lege 3/03, art. 11, Codice unico di progetto degli investimenti pubblici

1. "A decorrere dal 1° gennaio 2003, per le finalità di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e in particolare per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, ogni nuovo progetto d'investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione alla predetta data, è dotato di un «Codice unico di progetto», che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatori richiedono in via telematica secondo la procedura definita dal CIPE."
2. "Entro il 30 settembre 2002, il CIPE, acquisito il parere della Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, disciplina le modalità e le procedure necessarie per l'attuazione del comma 1."

Ex delibera CIPE 143/02

ARTICOLO 2: ULTERIORE SVILUPPO DEL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI, MIP

"Entro il 30 settembre 2003 questo Comitato approverà, d'intesa con la Conferenza unificata Stato - Regioni e Stato, Città ed Autonomie locali, la proposta concernente l'ulteriore sviluppo del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) e l'alimentazione della connessa banca dati operante nell'ambito del Comitato, tenuto conto delle proposte formulate al riguardo dal Gruppo tecnico di coordinamento di cui al precedente punto 1.7.1."

PUNTO 1.7.1. "Per l'ulteriore sviluppo del Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) e del CUP, il Servizio centrale di segreteria del CIPE provvede, entro un mese dalla data di pubblicazione della presente delibera, ad attivare un apposito Gruppo tecnico di coordinamento, nel quale saranno rappresentati i Nuclei di valutazione e verifica delle Amministrazioni centrali e regionali e gli uffici di statistica regionale ex lege 144/1999, gli Enti locali, l'Osservatorio per i lavori pubblici, gli altri soggetti interessati e l'ISTAT, quest'ultimo, in particolare, per gli aspetti connessi al sistema di classificazione adottato."