

**Proposta Progetto MIP approvata dal CIPE con
delibera n. 25-2004 d'intesa con Conferenza
unificata Stato – Regioni e Stato, Città ed
Autonomie locali**

SISTEMA MIP

Elementi per un progetto

Premessa

- 1. Obiettivi del sistema***
- 2. Vincoli del sistema***
- 3. La struttura del sistema***
- 4. Le modalità d'immissione e di acquisizione delle informazioni***
- 5. Ulteriori caratteristiche***

Allegati

Roma, 26 gennaio 2004

Premessa

Di seguito sono esposti gli elementi del progetto per lo sviluppo del sistema MIP - la cui prima fase è rappresentata dall'impostazione e realizzazione della banca dati - su cui acquisire, in vista della presentazione alla Conferenza unificata ed al CIPE, le proposte del Gruppo tecnico di coordinamento.

In particolare nella nota sono evidenziati:

- gli obiettivi del sistema,
- i vincoli che deve rispettare,
- le altre più rilevanti caratteristiche del sistema stesso, in termini di struttura e modalità di acquisizione delle informazioni.

La legge 144/99 – vedi allegati – prevede che “.. le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano istituiscano e rendano 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 .., 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*la gestione del sistema di monitoraggio*, di cui al comma 5, *da realizzare congiuntamente con gli uffici di statistica* delle rispettive amministrazioni, ...” (art. 1, commi 1 e 2).

Inoltre la stessa legge al comma 5 dell'art. 1 prevede, fra l'altro, che sia “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, ... 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”, e che funzionale a tale sistema sarà una banca dati presso lo stesso CIPE.

In merito alla realizzazione del sistema MIP, va ricordato il contenuto della delibera CIPE 143/02, che, richiamata la normativa in merito all'obbligatorietà del CUP, istituisce, fra l'altro, il Gruppo tecnico di coordinamento, prevedendo in particolare che “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 ...*”: a tale Gruppo partecipano, fra gli altri, rappresentanti dei citati Nuclei di valutazione centrali e regionali, degli uffici regionali di statistica, dell'ANCI, UPI ed UNCEM, dell'Osservatorio Centrale dei lavori pubblici e dell'ISTAT.

Il sistema MIP, come anche meglio specificato di seguito, dovrà inoltre avere le seguenti caratteristiche:

1. prevedere una federazione fra i sistemi di monitoraggio – banche dati, esistenti o future. E' necessaria la messa a punto di un sistema condiviso di accredito – certificazione;
2. avere il sistema CUP come asse portante **del MIP**, con la conseguente costituzione della banca dati derivante dal CUP stesso; è necessaria la

messa a punto definitiva del suo funzionamento, delle regole di accesso, garantendone la fruibilità soprattutto per le piccole realtà (piccolo Comuni, Comunità montane), e nel rispetto delle autonomie ;

3. introdurre l'obbligo di utilizzare il CUP definitivo in tutti i sistemi di monitoraggio degli investimenti pubblici, sostenendone adeguatamente la diffusione;
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.

Lo sviluppo del sistema MIP dovrà essere accompagnato da apposite azioni di sostegno a favore dei vari soggetti interessati, tenendo conto, in particolare, delle esigenze delle Autonomie locali.

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:

- **al** soggetto **responsabile**, tipologia, localizzazione, fonti e volume di finanziamento etc. (dati di corredo del CUP);
- **all'**avanzamento finanziario (secondo le modalità applicative di rilevazione dei flussi di cassa di cui all'articolo 28 della Legge 289 del 2002);
- **all'**avanzamento tecnico-procedurale e fisico (secondo quanto previsto dai sistemi di monitoraggio esistenti da aggiornare)
- **all'inquadramento negli strumenti di programmazione disponibili.**

1.3. L'implementazione e 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 architettuale 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, e in questo contesto prevedere una federazione fra i sistemi di monitoraggio-banche dati esistenti o future. Federazione basata su un sistema condiviso di accredito-certificazione.
- 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 sia dei vari soggetti partecipanti sia dei pacchetti informativi resi disponibili nel corso del tempo dai soggetti. Occorre, inoltre, prevedere un periodo transitorio di avviamento.

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:

- 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, tramite i propri sistemi informativi o direttamente;
- i sistemi informativi federati che forniranno le informazioni concordate al sistema;
- l'Unità centrale, con funzioni di supporto tecnico, che, oltre a gestire il sistema CUP e quindi l'anagrafe dei progetti d'investimento operante in ambito CIPE, 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);
- il Gruppo tecnico di coordinamento ex delibera CIPE 143/02, con funzioni d'indirizzo e di verifica per la definizione dell'architettura del sistema, il suo sviluppo ed il suo funzionamento;
- 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.

Il detto tracciato informativo, al fine di evitare ulteriori carichi di lavoro per le Amministrazioni (enti e società), sarà via via reso attivo in funzione della avvenuta omogeneizzazione fra i tracciati dei vari sistemi di monitoraggio con quello MIP.

I dati di cui sopra 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.).

5. Ulteriori caratteristiche

5.1. Il progetto dovrà recepire anche le seguenti specifiche:

- flessibilità della struttura dei dati comuni e possibilità di definire corredi informativi peculiari per le diverse tipologie di progetto individuate;
- ritorno, in termini di funzionalità e d'informazioni, verso tutti gli alimentatori;
- definizione di livelli di accesso personalizzati in base al ruolo istituzionale ed alle funzioni proprie dei vari soggetti, ivi compresi anche gli "utilizzatori";
- definizione di una soluzione flessibile e modulare, tale che possa essere adattata alle molteplici e variabili esigenze dei vari attori del sistema.

5.2. La banca dati dovrà contenere le informazioni sui progetti d'investimento pubblico suddivisi, per quanto riguarda i livelli di aggregazione dei dati, in due sottoinsiemi, relativi rispettivamente ai progetti attivi ed ai progetti chiusi o cessati da almeno un anno.

Il primo sottoinsieme conterrà tutti i dati disponibili, d'interesse del sistema, e tutte le relative aggregazioni.

Il secondo sottoinsieme conterrà l'archivio storico (interventi chiusi da almeno un anno) e dovrà prevedere di mantenere le informazioni, in questo caso solo dati aggregati da definire in fase di analisi, per un periodo orientativamente di dieci anni.

5.3. Il progetto dovrà definire (dal punto di vista tecnologico, amministrativo e gestionale) le seguenti aree, garantendo il pieno accesso a tutti i dati presenti nel Sistema, non soltanto a quelli di competenza territoriale o settoriale delle Amministrazioni:

A. l'area degli "accreditati attivi", ossia il livello di "*autorizzazione a fornire informazioni*" al sistema, per almeno due distinte tipologie di figure:

A1. chi richiede il CUP;

A2. chi deposita le informazioni sull'evoluzione dell'intervento con un particolare CUP (per ogni livello di priorità, una sola figura per quel certo CUP e per quel particolare tipo d'informazione o gruppo d'informazioni);

B. l'area degli "utilizzatori", ossia il livello di "*autorizzazione a chiedere informazioni*" al sistema, per l'invio automatico al proprio domicilio delle "informazioni nuove" che riguardano un certo CUP, oppure un aggregato di CUP, o delle sintesi, ed eventualmente qual'è la tipologia di informazioni che si è autorizzati a "leggere";

C. l'area del "middleware" di rete (ossia la *tecnologia* che permette di agganciare, via CUP, le informazioni ovunque esse siano dentro la rete, e "le mette insieme" sullo schermo anche degli "utilizzatori"), e quindi l'area delle "verifiche automatiche", ossia le *verifiche* che il sistema deve fare per evitare il più possibile errori involontari, o volontari, nell'utilizzo del sistema MIP, e quella delle "verifiche o degli interventi manuali" (audit e preparazione delle sintesi);

D. l'area "conoscitiva", ossia la parte di sistema MIP che consente la produzione - in aggiunta alle elaborazioni proprie di ciascun soggetto partecipante - di analisi dei dati e la rappresentazione sintetica delle informazioni, secondo schemi standard di reportistica, rese disponibili a tutti gli utenti del sistema, al fine anche di assicurare omogeneità di lettura e d'interpretazione dei dati disponibili.

5.4. Il sistema riceverà le "aggregazioni" di CUP d'interesse dei vari sistemi gestionali (esempi: quali CUP sono da inserire in una certo Patto Territoriale,

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 rispettive 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.”