



***Informativa al Comitato interministeriale per la
programmazione economica e lo sviluppo sostenibile***

(articolo 11, comma 2-quinquies, legge 16 gennaio 2003, n. 3)

Sottosegretario di Stato, Sen. Alessandro Morelli

*Stato di attuazione della programmazione degli investimenti
pubblici e stima degli impatti delle iniziative di semplificazione*



Sistema Monitoraggio Investimenti Pubblici



INDICE

1. Struttura dell'informativa	2
2. Iniziative realizzate dal DiPE ai fini della semplificazione e miglioramento delle attività di rilascio dei CUP e stima degli impatti.....	4
2.1 Dettaglio delle iniziative.....	4
2.1.1 La generazione dei CUP tramite il <i>template</i>	5
2.1.2 Le modalità avanzate di generazione del CUP (<i>batch</i> e <i>web service</i>)	6
2.1.3 Assistenza tecnica	6
2.2 Stima degli impatti	8
2.2.1 Cenni sulla metodologia <i>standard cost model</i>	8
2.2.2 La riduzione degli oneri amministrativi tramite i <i>template</i> e le procedure <i>batch</i> e <i>web service</i>	9
2.2.3 La riduzione degli oneri amministrativi tramite la mitigazione delle modifiche dei CUP.....	11
2.3 Sintesi delle stime.....	12
3 Attività del DiPE relative a ulteriori programmi di spesa	14
3.1 Utilizzo del CUP per eventi/richieste straordinarie.....	14
3.2 Utilizzo del CUP per eventi imprevedibili e prospettive di ulteriore utilizzo.	16
3.3 Ulteriori attività di monitoraggio tramite l'utilizzo del CUP	16
3.3.1 Interventi affidati ai Commissari straordinari	17
3.3.2 Stato di attuazione sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela delle risorse ambientali	22
3.3.3 Stato di attuazione delle opere infrastrutturali del sistema idrico integrato	25
4 Il monitoraggio delle grandi opere.....	29
4.1 Il ruolo del DiPE.....	29
4.2 Banca dati MGO e iniziative del DiPE	30
4.2.1 Uno sguardo d'insieme della banca dati MGO.....	30
4.2.2 Credenziali MGO	32
4.2.3 Miglioramento della qualità delle informazioni	32
4.2.4 Il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari - CCASIIP.....	33
Allegato 1 - La banca dati CUP e il portale ad accesso libero <i>OPENCUP</i>	34
Allegato 2 - Monitoraggio di 21 programma di spesa	42
GLOSSARIO	49

1. Struttura dell'informativa

In attuazione dell'articolo 11, comma 2-*quinquies*, legge 16 gennaio 2003, n. 3¹, recante “*Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione*” si fornisce la prevista informativa sullo stato di attuazione della programmazione degli investimenti pubblici, redatta con il supporto del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DiPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM).

In questa informativa si sintetizzano le attività del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DiPE) della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) funzionali alla programmazione degli investimenti pubblici. Rispetto alle precedenti informative al Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) sono stati sviluppati i seguenti approfondimenti:

- a) la stima “sperimentale” del “valore pubblico”² incrementale (a quello originato dalla realizzazione dei compiti istituzionali) ottenuto dal DiPE grazie ad alcune attività “aggiuntive”, implementate ai fini della semplificazione e

¹ Art. 11, comma 2-*quinquies* «Entro il 30 giugno di ogni anno, l'Autorità politica delegata agli investimenti pubblici ove nominata, con il supporto del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, presenta al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica un'informativa sullo stato di attuazione della programmazione degli investimenti pubblici, in base agli esiti dell'applicazione del presente articolo. Entro il medesimo termine, il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, con il supporto del Dipartimento per le Politiche di Coesione, presenta al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica un'informativa sullo stato di attuazione della programmazione degli investimenti pubblici finanziati con le risorse nazionali e comunitarie per lo sviluppo e la coesione. A tal fine il Dipartimento della Ragioneria dello Stato mette a disposizione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e del Dipartimento per le Politiche di Coesione, in cooperazione applicativa, i corrispondenti dati rilevati dalle Amministrazioni pubbliche nella banca dati delle Amministrazioni pubbliche di cui alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, con le riconciliazioni, ove presenti, con i dati di pagamento del Sistema SIOPE PLUS, di cui all'articolo 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e dal sistema della fatturazione elettronica, di cui alla legge 24 dicembre 2007, n. 244».

² «Con l'espressione “Valore pubblico” si fa riferimento all'incremento del benessere reale dei cittadini, degli utenti e degli altri stakeholder, generato dall'azione pubblica attraverso l'utilizzo efficace ed efficiente delle risorse disponibili.

La Pubblica Amministrazione (PA) ha come missione istituzionale la creazione di Valore pubblico e la protezione del Valore pubblico generato.

Un ente crea Valore pubblico quando incide in modo complessivamente migliorativo sul livello di benessere della collettività. A tal fine, ciascuna Amministrazione pubblica è chiamata a pianificare strategie misurabili in termini di impatti, a curare lo stato di salute delle risorse e a migliorare le proprie performance in maniera funzionale alla produzione degli impatti attesi, programmando obiettivi specifici e/o obiettivi trasversali (diretti alla semplificazione e/o digitalizzazione dei processi e alla promozione di piena accessibilità, pari opportunità ed equilibrio di genere) funzionali all'attuazione delle predette strategie». Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) della Presidenza del Consiglio dei Ministri per il triennio 2023-2025, adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri

30

marzo

2023

(cfr.

<https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/DisposizioniGenerali/PIAO/2023/PIAO%202023-2025.pdf>)

miglioramento della qualità delle attività di rilascio del codice unico di progetto (CUP), facendo ricorso alla metodologia *standard cost model* (SCM). Questa metodologia è finalizzata a misurare l'impatto di interventi miranti alla riduzione degli oneri amministrativi connessi agli adempimenti della "regolazione" con l'effetto di liberare risorse per concorrere a benefici collettivi;

- b) le attività "ulteriori" realizzate dal DiPE per impegni connessi a programmi di spesa (PNRR, Olimpiadi Milano-Cortina, Giubileo *etc.*);
- c) l'importante attività di monitoraggio delle cd "grandi opere" (art. 36, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114), che ha impatti di assoluto rilievo.

Viene inoltre proposta l'esposizione della banca dati CUP e del portale ad accesso libero *OPENCUP*, sviluppati dal DiPE (allegato 1).

Questa informativa contiene l'aggiornamento sullo stato di avanzamento dei programmi di spesa partendo dallo schema della precedente informativa e da successivi documenti del DiPE che riguardano 21 iniziative oggetto di monitoraggio (allegato 2).

2. Iniziative realizzate dal DiPE ai fini della semplificazione e miglioramento delle attività di rilascio dei CUP e stima degli impatti.

2.1 Dettaglio delle iniziative

L'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, ha stabilito che ogni "progetto di investimento pubblico" debba essere dotato di un CUP per identificarlo in maniera unica secondo procedure definite dal Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE (ora Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile - CIPESS).

Il progetto di investimento pubblico è l'unità di rilevazione della spesa per lo sviluppo e si riferisce a qualunque intervento finalizzato allo sviluppo economico e sociale, che vede la presenza di un decisore pubblico, con un orizzonte temporale definito e che si realizza con l'utilizzo, anche in maniera indiretta o parziale, di risorse pubbliche.

Il CUP negli investimenti pubblici è "etichetta stabile" e "obbligatoria" di ogni singolo progetto di investimento pubblico.

Con la c.d. "riforma del CUP"³, lo stesso diviene elemento essenziale e necessario per identificare, negli atti di finanziamento/autorizzazione, i progetti d'investimento pubblico, essendo prevista la nullità per i finanziamenti/autorizzazioni di progetti d'investimento pubblico sprovvisti di CUP.

I comma 2-bis, dell'art. 11 della legge 3/2003 dispone l'istituto della nullità per «*Gli atti amministrativi anche di natura regolamentare adottati dalle Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico ... in assenza dei corrispondenti codici [Codici unici di progetto, CUP] di cui al comma 1, che costituiscono elemento essenziale dell'atto stesso*».

Il comma 2-ter precisa che «*Le Amministrazioni che emanano atti amministrativi che dispongono il finanziamento pubblico o autorizzano l'esecuzione di progetti di investimento pubblico, associano negli atti stessi, il Codice Unico di Progetto dei progetti autorizzati al programma di spesa con l'indicazione dei finanziamenti concessi a valere su dette misure, della data di efficacia di detti finanziamenti e del valore complessivo dei singoli investimenti*».

Tra le finalità della riforma si segnalano quelle di:

1. realizzare la trasparenza negli usi finali delle risorse destinate a investimenti pubblici;

³ Introdotta con l'articolo 41 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che ha modificato l'articolo 11 della legge n. 3/2020, e la successiva delibera attuativa del CIPESS 63/2020.

2. monitorare lo stato di avanzamento, sotto diverse dimensioni, dei programmi di spesa e degli interventi.

Il DiPE gestisce le procedure di rilascio dei CUP e la banca dati CUP, che contiene oltre 8,8 milioni di CUP generati a partire dal 2003 (considerando tutti gli stati: Attivo, Chiuso, Revocato, Cancellato). Nel 2022 sono stati rilasciati 992.743 CUP.

Il DiPE è costantemente impegnato nell'implementazione di soluzioni finalizzate a supportare le Amministrazioni nella procedura di generazione del CUP, al fine di agevolare i processi amministrativi e, conseguentemente, la realizzazione degli investimenti pubblici, *driver* dello sviluppo economico e sociale.

Di seguito si espongono alcune attività “aggiuntive”, implementate dal DiPE ai fini della semplificazione e miglioramento della qualità delle attività di rilascio del CUP.

2.1.1 La generazione dei CUP tramite il *template*

A partire da giugno 2015, è stato messo a disposizione delle Amministrazioni pubbliche il cd *template* che permette di raggruppare e classificare i progetti di investimento pubblico in modo coerente ed omogeneo rispetto al programma di spesa (finanziato, o meno, con risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR).

Il *template* permette la generazione guidata e semplificata dei CUP (generalmente tramite la cd “generazione puntuale *on line*”) che viene concordata con l'Amministrazione responsabile di specifici programmi di spesa. Ciò si realizza fissando in anticipo parte dei dati del corredo informativo dei CUP (la classificazione degli interventi, la tematica ed il *sub*-investimento nel caso di progetti PNRR, le fonti di finanziamento *etc.*) e guidando l'Amministrazione con istruzioni di dettaglio.

Il *template* permette sia di limitare errori/dubbi da parte delle Amministrazioni responsabili dei progetti in fase di generazione dei CUP sia di ridurre i tempi occorrenti per il loro rilascio.

Al fine di venire incontro ulteriormente alle esigenze delle Amministrazioni, ciascun *template* è corredato da un documento di istruzioni che viene pubblicato sul portale *OPENCUP* in apposita sezione dedicata.

Dal 2015 sono stati attivati n. 113 *template* per un totale di oltre 313mila CUP generati attraverso questa modalità, la maggior parte dei quali sono stati attivati dal 2020 in poi, con particolare riferimento alle misure di spesa inserite nel PNRR.

Nel solo 2022 sono stati attivati 36 *template*.

La creazione dei *template* richiede un notevole impegno da parte dell'assistenza tecnica del DiPE, in quanto si concreta in un'attenta analisi del programma di spesa e dei processi amministrativi, restituendo notevoli vantaggi sia in termini di prevenzione di errori (qualità) sia con riferimento alla riduzione delle tempistiche di rilascio dei CUP.

2.1.2 Le modalità avanzate di generazione del CUP (*batch* e *web service*)

Il DiPE ha fornito alle Amministrazioni la possibilità di fruire di alcune funzionalità tecnologicamente avanzate, elencate di seguito:

- la generazione massiva *batch* “normale”, introdotta nel marzo 2007, che consente la creazione di una mole considerevole di CUP in un’unica soluzione, attraverso il caricamento di un *file* in formato xml;
- la generazione massiva *batch* “semplificata”, avviata a marzo 2021, che, rispetto alla precedente interlinea, prevede un intervento tecnico da parte dell’assistenza DiPE, che trasforma i *file excel*, predisposti dalle Amministrazioni, nel formato xml richiesto dal sistema CUP;
- la generazione via *web service*, puntuale o massiva, introdotta nel gennaio 2008, che prevede la cooperazione applicativa tra i sistemi (le piattaforme informatiche delle Amministrazione richiedenti i CUP interagiscono direttamente con la piattaforma del sistema CUP).

Onde fornire elementi quantitativi in merito alle predette funzionalità, si segnala che:

- i CUP generati tramite *batch* sia cd “normale” sia cd “semplificata” sono stati 3.774.000 (al 9 maggio 2023), di cui quelli generati attraverso la modalità *batch* semplificata sono stati pari a oltre 70.000 dal 2021 (anno di attivazione del servizio);
- i CUP interessati dalla procedura *web service* ammontano a 1.277.413 (al 9 maggio 2023).

Rispetto al totale complessivo dei CUP presenti nella banca dati, quasi il 60% è stato generato con le predette procedure (42,7% via *batch*, 14,5% via *web service*).

Questi rilasci di CUP riguardano, in particolar modo, i contributi a soggetti privati e incentivi alle imprese, in quanto riconducibili ad informazioni più facilmente disponibili in forma strutturata nei sistemi informativi delle Amministrazioni richiedenti il servizio.

2.1.3 Assistenza tecnica

Tra le attività istituzionali del Dipartimento si evidenzia quella di supporto alle Amministrazioni emananti atti di finanziamento o autorizzazione di progetti di investimento pubblico inerenti al CUP: la cd “assistenza tecnica”⁴.

⁴ <<[...] il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento per le Politiche di Coesione concordano modalità per fornire il necessario supporto tecnico per lo svolgimento dell’attività di cui al periodo precedente al fine di garantire la corretta programmazione e il monitoraggio della spesa di ciascun programma e dei relativi progetti finanziati>> art. 11, comma 2-ter, legge 3/2003.

L'assistenza tecnica del DiPE ha evaso un elevato numero di richieste riguardanti sia il supporto all'interpretazione della normativa sul CUP sia la gestione amministrativa degli stessi CUP.

All'interno del servizio di assistenza tecnica si colloca quello di "verifica CUP" che offre un tempestivo controllo formale sulla validità dei CUP (controllo di esistenza, correttezza dello stato del codice *etc.*) e restituisce le principali informazioni (es. titolarità, natura, descrizione, importo) dei progetti registrati nel sistema CUP, in modo da permettere alle Amministrazioni responsabili di riscontrarne la coerenza. Questo servizio contribuisce ad anticipare e risolvere eventuali criticità prima dell'adozione di un provvedimento di finanziamento/autorizzazione, rispondendo talvolta anche a richieste urgenti, pervenute a ridosso di importanti scadenze.

A ciò si aggiunge la circostanza che il DiPE ha fornito, tramite apposito gruppo dedicato, molteplici risposte a "quesiti" sui CUP pervenuti dalle Amministrazioni attraverso i diversi canali di contatto attivi⁵.

Nel solo 2022 si sono svolte n. 69 riunioni tra il Dipartimento, supportato dall'assistenza di Invitalia S.p.A., e le diverse Amministrazioni responsabili degli interventi o dei programmi di spesa, con la finalità di definire la corretta identificazione del progetto d'investimento pubblico, i dati che costituiscono il corredo informativo dei CUP, la predisposizione di *template* dedicati, il recupero di situazioni pregresse non gestite correttamente *etc.*

⁵ Tra i canali di contatto attivi si citano la pec del DiPE, la casella di posta elettronica indicata nella delibera n. 63/2020 dipecup.finanziamenti@governo.it, il portale *OPENCUP* e l'*Help Desk*, come supporto di secondo livello.

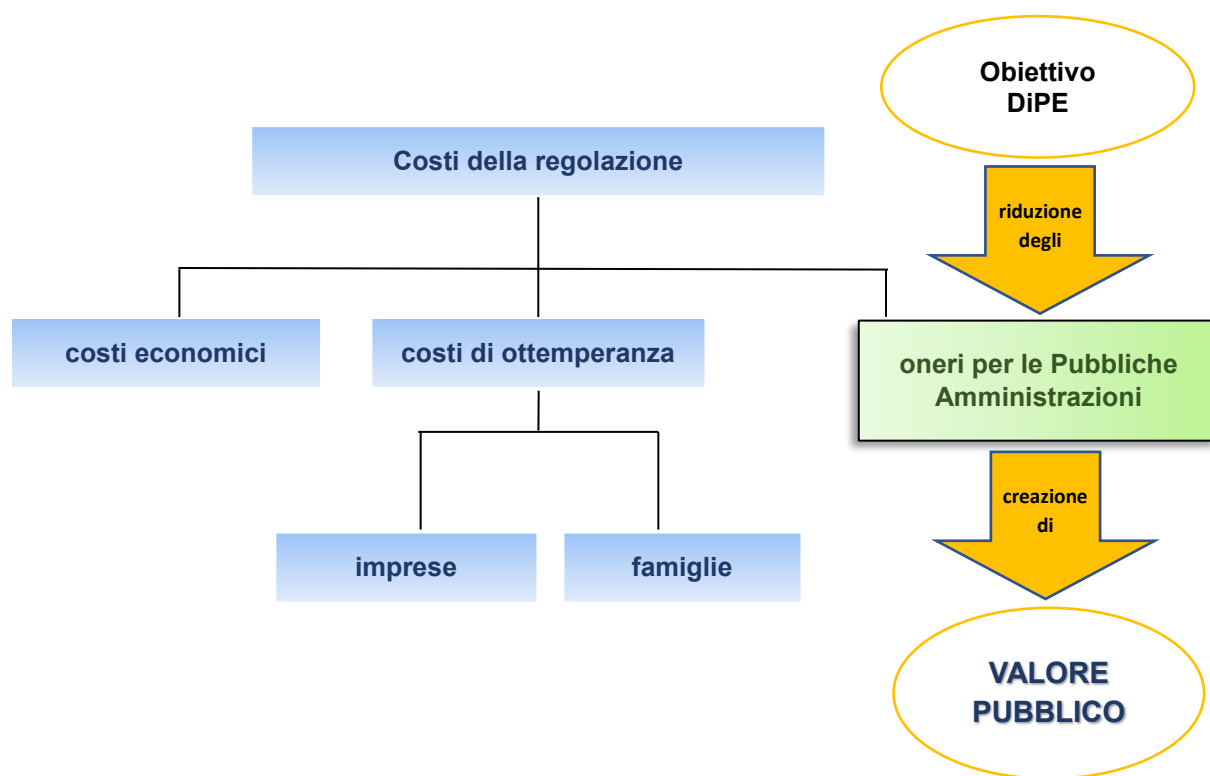
Nel solo 2022, l'assistenza tecnica DiPE ha evaso n. 172 quesiti, la cui gestione e rendicontazione è avvenuta tramite la "Piattaforma *Zephir*", strumento di *project management* recentemente adottato, che consente la gestione informatizzata delle attività e delle relative *time-line* e viene utilizzata come *repository* documentale e sistema di *log*, garantendo il monitoraggio dello stato di lavorazione delle pratiche e la condivisione delle informazioni.

2.2 Stima degli impatti

2.2.1 Cenni sulla metodologia *standard cost model*

Secondo l'approccio *standard cost model*⁶ è possibile ripartire i costi della regolazione - attività questa necessaria per potersi dispiegare le funzioni statali, la realizzazione di politiche pubbliche *etc.* - in tre macro-categorie⁷:

1. i *costi economici* che si possono identificare con gli effetti indiretti provocati dalla regolazione. Gli oneri in questione sono dovuti a norme che riducono la produttività e la capacità di innovazione e sviluppo attraverso, ad esempio, distorsioni nell'allocazione efficiente delle risorse;
2. gli *oneri per le pubbliche amministrazioni* dovuti alle risorse utilizzate per le attività di applicazione, gestione e monitoraggio delle norme;
3. i *costi di ottemperanza* (anche detti di adempimento), ossia il complesso delle risorse utilizzate dal settore privato (famiglie e imprese) per rispettare le disposizioni normative.



⁶ V., fra gli altri: *International SCM manual* (cfr. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/34227698.pdf>); Coco, G., *La misurazione degli oneri amministrativi tramite Standard Cost Model*, Economia Pubblica, gennaio 2007 (cfr. https://www.researchgate.net/publication/228421732_La_misurazione_degli_oneri_amministrativi_tramite_Standard_Cost_Model).

⁷ La ripartizione proposta non esaurisce la mole dei costi della regolazione, poiché esistono altri oneri, sebbene meno tangibili, che vengono sostenuti dai soggetti obbligati all'osservanza delle norme, quali quelli psicologici connessi, ad esempio, alle preoccupazioni dovute a norme particolarmente complesse.

I costi di ottemperanza (o adempimento) e quelli sostenuti dalle pubbliche amministrazioni rappresentano, nel loro complesso, le spese di esercizio di un sistema di regolazione. Ciò è massimamente importante in sede di valutazione di interventi legislativi e iniziative (come quelle realizzate dal DiPE e prima sintetizzate) poiché la contrazione degli oneri amministrativi, in termini di tempo impiegato per farvi fronte, libera risorse per utilizzi alternativi.

Le attività “aggiuntive”, implementate dal DiPE ai fini della semplificazione e miglioramento della qualità delle attività di rilascio del CUP così come prima sintetizzate, hanno comportato la riduzione degli *oneri per le pubbliche amministrazioni* dovuti alle attività di applicazione, gestione e monitoraggio delle norme sul CUP. La riduzione degli oneri è dovuta alla contrazione dei tempi di richiesta dei CUP e alla riduzione di possibili errori in sede di rilascio.

Di seguito viene fornita una stima, utilizzando la metodologia *standard cost model*, della riduzione degli oneri della regolazione dovuta alle attività “aggiuntive”, implementate e realizzate dal DiPE.

2.2.2 La riduzione degli oneri amministrativi tramite i *template* e le procedure *batch* e *web service*.

Mettendo a confronto i tempi di generazione dei CUP secondo le varie procedure disponibili, ossia *on line standard* (procedura ordinaria) *versus template*, generazione massiva *batch* e *web service*, si evidenziano notevoli vantaggi nell'uso dei *template*, ma soprattutto nell'impiego delle modalità di richiesta *batch* e *web service*.

Per i tempi di generazione *on line standard* e da *template* si è proceduto tramite una simulazione delle procedure di richiesta (sperimentazione su soggetti), mentre per quanto riguarda i tempi del *batch* e del *web service* la stima è stata effettuata direttamente a partire dai dati registrati dal sistema CUP.

	Tempo medio di generazione di un CUP (stima)
On line standard	10 minuti
Template	4 minuti
Batch	7 secondi
Web Service	5 secondi

Il *template* consente di ridurre i tempi di richiesta dei CUP di circa il 60%. Le funzionalità *batch* e *web service*, pur richiedendo un maggior impegno iniziale per l'implementazione delle funzionalità tecniche da parte delle Amministrazioni (interlocuzione tra le Amministrazioni e l'assistenza tecnica del DiPE, *effort* di implementazione, *test* etc.) abbattano quasi completamente i tempi di generazione dei CUP con una percentuale di riduzione stimata del 99,17% (media generazione *batch*: 6,6 secondi; media generazione *web service*: 5 secondi).

Di seguito si riporta una stima dei minori costi per le Pubbliche Amministrazioni, misurati in termini di tempo risparmiato per gli adempimenti connessi al rilascio dei CUP (minori costi della regolazione), grazie all'implementazione e realizzazione delle procedure *template*, *batch* e *web service*.

Periodo 2015 (introduzione del <i>template</i>) – 2022 (incluso)						
Modalità di rilascio dei CUP introdotte dal DiPE	Risparmio rispetto alla modalità <i>standard on line</i>	N. totale CUP generati	Risparmio totale ⁸ (stima)			
	A	B	C	D	E	F
Template	6 minuti	313.000	1.878.666 minuti	31.311 ore	3.914 giorni/uomo	17 anni/uomo
Batch	9 minuti e 53 secondi	3.774.000	37.299.700 minuti	621.661 ore	77.707 giorni/uomo	353 anni/uomo
Web Service	9 minuti e 55 secondi	1.277.413	12.667.679 minuti	211.128 ore	26.391 giorni/uomo	120 anni/uomo
Totale tempo risparmiato al 31.12.2022 a seguito dell'introduzione del <i>template</i> (giugno 2015), e delle modalità <i>batch</i> ordinario (marzo 2007), <i>batch</i> semplificato (marzo 2021) e <i>web service</i> (gennaio 2008)						490 anni/uomo

⁸ Metodologia:

- A) risparmio rispetto alla modalità *on line standard* (per il rilascio di un CUP in modalità *on line standard* in media occorrono 10 minuti);
- B) totale CUP generati fino al 9 maggio 2023;
- C) totale dei minuti risparmiati $C = A * B$;
- D) totale delle ore risparmiate $D = \frac{C}{60}$;
- E) supponendo una giornata lavorativa “*standard*” pari a 8 ore e immaginando che la stessa sia priva di soste, le giornate lavorative “risparmiate” per la richiesta di CUP $E = \frac{D}{8}$;
- F) immaginando un anno pari a 220 giornate lavorative (365gg, meno sabati, domeniche, festivi e congedo ordinario), il totale di anni uomo risparmiati è così calcolato $F = \frac{E}{220}$.

Nel solo anno 2022, il risparmio di tempo realizzato tramite la generazione dei CUP con le modalità *template*, *batch*, *web service* è così stimabile.

Anno 2022						
	Risparmio rispetto alla modalità <i>standard on line</i>	N. CUP generati nel 2022	Risparmio riferito al 2022 ⁸ (stima)			
	A	B	C	D	E	F
Template	6 minuti	123.951	743.706 minuti	12.395 ore/uomo	1.549 giorni/uomo	7 anni/uomo
Batch	9 minuti e 53 secondi	275.718	2.725.013 minuti	45.417 ore/uomo	5.677 giorni/uomo	25,8 anni/uomo
Web Service	9 minuti e 55 secondi	272.014	2.697.472 minuti	44.958 ore/uomo	5.620 giorni/uomo	25,5 anni/uomo
Totale tempo risparmiato nel solo 2022 grazie alla generazione dei CUP tramite le modalità <i>template</i>, <i>batch</i> ordinario, <i>batch</i> semplificato e <i>web service</i>						58,3 anni/uomo

Sulla base di quest'ultima tabella si rileva che, in buona sostanza, la riduzione dei costi della regolazione (misurati in anni/uomo), dovuti alle semplificazioni introdotte dal DiPE, ha consentito di rendere disponibili, annualmente, quasi sessanta unità di personale della pubblica amministrazione a vantaggio dello svolgimento di altri compiti istituzionali delle Amministrazioni presso le quali prestano la loro attività, con ciò promuovendo “valore pubblico” a beneficio della collettività⁹.

2.2.3 La riduzione degli oneri amministrativi tramite la mitigazione delle modifiche dei CUP

I *template* e le procedure *batch* e *web service* hanno permesso di mitigare la modifica dei CUP dopo la loro generazione. Come stabilito dalla delibera CIPE n. 63/2020, le modifiche dei CUP sono consentite in autonomia entro 72 ore dalla generazione dei CUP e, successivamente, attraverso una richiesta da inoltrare alla struttura di supporto CUP, solo nel caso di errori materiali.

Al netto di operazioni di fusione oppure scissione dei CUP, sostituzione della titolarità del CUP o di integrazioni del corredo informativo (es. informazioni aggiuntive

⁹ In linea con i contenuti della *Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione degli Uffici del Dipartimento per la programmazione economica e il coordinamento della politica economica per l'anno 2023* «Il Valore Pubblico, dunque, è un concetto bidimensionale, che fa riferimento non solo al miglioramento degli impatti esterni prodotti dalle Pubbliche Amministrazioni e diretti ai cittadini, utenti e stakeholder, ma anche alle condizioni interne all'Amministrazione presso cui il miglioramento viene prodotto (lo stato delle risorse). Non presidia quindi solamente il “benessere addizionale” all'utenza che viene prodotto (il “cosa”, in una logica di breve periodo) ma anche il “come”, ampliando la sfera di attenzione anche alla prospettiva di medio-lungo periodo» (cfr. https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Performance/direttive/2023/Direttiva_DIPE_2023.pdf).

riguardanti il PNRR), che non sono influenzate dalla modalità di generazione dei CUP (ordinaria, *web service*, *batch* e *template*), le operazioni di modifica dei corredi informativi dei CUP possono essere approssimate ad attività di correzione dei dati inseriti non correttamente/completamente dalle Amministrazioni in sede di richiesta del CUP.

Nella successiva tabella sono posti a confronto il numero di CUP modificati¹⁰ in base alla modalità di generazione (al 9 maggio 2023).

	Totale complessivo	Rilascio con modalità		
		ordinaria e <i>web service</i> ¹¹	<i>batch</i>	<i>template</i>
N. CUP generati	8.828.472	4.741.361	3.774.000	313.111
N. CUP modificati	1.034.771	768.893	206.858	32.295
% CUP modificati	11,72	16,22	5,48	10,31

Dalla tabella precedente si evince come le procedure introdotte dal DiPE hanno consentito di ridurre drasticamente la percentuale di CUP modificati e, quindi, i tempi occorrenti per la loro modifica (che costituiscono costi della regolazione).

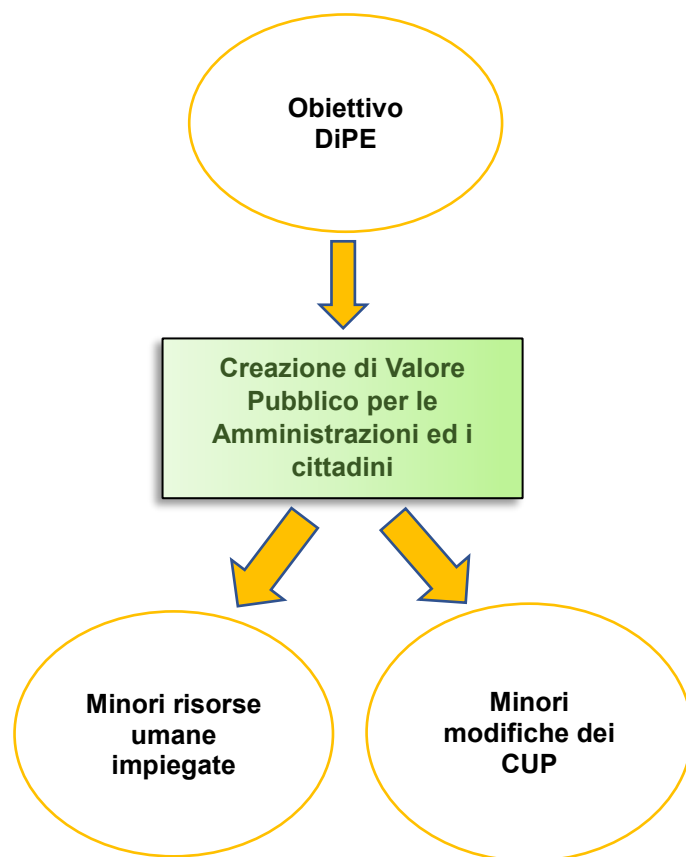
2.3 Sintesi delle stime

Dalle stime prima riportate secondo l'approccio *standard cost model*, il “valore pubblico” incrementale (a quello originato dalla realizzazione dei compiti istituzionali) finora prodotto dal DiPE grazie ad alcune attività “aggiuntive”, implementate ai fini della semplificazione e miglioramento della qualità delle attività di rilascio del CUP è stimabile in 490 anni/uomo risparmiati.

Volendo sintetizzare l'impatto delle semplificazioni e delle innovazioni introdotte dal DiPE, le stesse consentono di liberare risorse umane per l'espletamento delle attività *core* delle Amministrazioni presso le quali prestano servizio, a cui va aggiunta la riduzione del numero di operazioni di modifica dei CUP dopo il loro rilascio, con ulteriori benefici collettivi.

¹⁰ Sono inclusi tutti gli stati dei CUP (Attivo, Chiuso, Revocato, Cancellato). I CUP modificati sono al netto della chiusura o revoca dei CUP, attività non considerate correttive. Sono incluse, invece, le cancellazioni nelle modifiche.

¹¹ Ai fini dell'analisi non è stato possibile isolare i CUP generati tramite procedura *web service*.



3 Attività del DiPE relative a ulteriori programmi di spesa

Il DiPE ha fatto fronte ad attività ulteriori connesse al rilascio dei CUP dovute alla necessità di tener conto di eventi/richieste straordinari (PNRR, Giubileo, Milano Cortina etc), taluni imprevedibili (COVID), nonché di richieste da parte delle Autorità politiche con riguardo ad attività puntuali di monitoraggio (attività dei Commissari straordinari, dissesto idrogeologico, sistema idrico integrato).

3.1 Utilizzo del CUP per eventi/richieste straordinarie.

Il CUP come chiave di ingresso dei progetti in ambito PNRR

Il DiPE, per venire incontro alle Amministrazioni/Enti con competenze specifiche per l'attuazione del PNRR, ha realizzato uno sviluppo informatico per recepire nel corredo informativo, all'interno del sistema CUP, le informazioni degli interventi riconducibili al suddetto Piano (classificazione dell'investimento, ovvero Missione-Componente-Misura, *sub*-investimento e relativi *milestone* e *target*).

Nello specifico, il Sistema CUP oggi prevede l'inserimento dei valori previsionali dei *target*/indicatori di ogni singolo progetto PNRR, stimati dai soggetti responsabili degli interventi, in fase di richiesta dei CUP.

Al fine di raggiungere l'integrazione del Sistema CUP con le informazioni utili al monitoraggio del PNRR, è stato svolto dall'assistenza tecnica del DiPE un complesso lavoro di raccordo e verifica delle nuove anagrafiche/codifiche da adottare¹². Il completamento degli sviluppi è avvenuto nel mese di luglio 2022, a seguito di rilasci evolutivi gradualmente. Nella prima metà del 2023 il DiPE ha provveduto, a seguito di apposita richiesta dell'Unità di missione *Next generation EU* del MEF, ad effettuare un ulteriore lavoro di verifica e raccordo al fine di recepire un aggiornamento degli indicatori.

Nella tabella sottostante è riportato il numero dei CUP generati utilizzando le nuove funzionalità previste per il PNRR, ovvero registrati come progetti potenzialmente "candidati" ai finanziamenti del Piano. Si ritiene utile precisare che i valori sono inseriti dai soggetti responsabili dei singoli interventi in fase di richiesta del CUP e, pertanto, corrispondono a dati di programmazione, non necessariamente coincidenti con i dati effettivi dei progetti realmente finanziati a valere sul PNRR; questa informazione, infatti, può essere fornita soltanto dal sistema competente all'attività di monitoraggio degli investimenti del Piano (REGIS).

¹² Nell'ottica di agevolare le esigenze funzionali espresse dalla RGS per la corretta gestione del Sistema di monitoraggio *Regis*, sul Sistema CUP si è dovuto intervenire su più fronti: da un lato, per recepire/aggiornare l'elenco delle Tematiche CUP, dall'altro per razionalizzare gli indicatori individuati integrandoli all'interno delle logiche CUP, prevenendo anche la gestione di casi particolari.

N. CUP per Missione di investimento PNRR

Missione PNRR	N. CUP
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	86.711
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	78.638
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	318
M4 - Istruzione e ricerca	50.592
M5 - Inclusione e coesione	30.068
M6 – Salute	13.555
Totale	259.882

Fonte: banca dati CUP (DiPE). Stato CUP: Attivi, Chiusi, 29 maggio 2023

Ulteriori attività realizzate dal DiPE, utilizzando le potenzialità offerte dal Sistema CUP, possono così sintetizzarsi:

- *Giubileo 2025*. Interlocuzioni con la Società Giubileo 2025, Roma Capitale, Agenzia del Demanio, ANAS, RFI *etc.*, soggetti attuatori degli interventi, per la verifica e modifica dei CUP e delle loro anagrafiche, anche mediante il cambio di titolarità dei CUP, operazione di fusione/scissione *etc.*;
- *Giochi olimpici e paraolimpici invernali 2026*. Assistenza alla Società Infrastrutture Milano Cortina 2020 – 2026 S.p.A. (SIMICO) per la realizzazione delle opere connesse allo svolgimento dei predetti eventi sportivi. Si è collaborato all'aggiornamento del Piano degli interventi-(a titolo indicativo 55 CUP sono stati oggetto di operazioni di fusione e scissione e modifica dei corredi informativi) *etc.*;
- *monitoraggio delle politiche di coesione - progetti utili alla collettività PUC* (progetti utili alla collettività) 2021-2027 - *Agenzia per la coesione territoriale*. Al fine di verificare il monitoraggio delle politiche di coesione (PUC 2021-2027), si è provveduto a una evolutiva del sistema CUP sulla georeferenziazione dei progetti e la gestione del rapporto tra i CUP e i CLP (Codice Locale di Progetto). In queste attività ha preso parte anche la società generale di informatica S.p.A. - SOGEI;
- *Associazione CUP-flussi SIOPE PLUS*, in quanto pagamenti registrati su SIOPE non sempre presentano i CUP;
- *Regione Lazio - legge n. 4 del 2015 di istituzione degli ATC* (ambiti territoriali di caccia). Verifica degli atti di finanziamento, anche grazie all'utilizzo della funzionalità del caricamento massivo dei CUP per i diversi percettori del contributo;
- *CNR - decreti di finanziamento patrimonio edilizio area di Bari*. Attività di verifica/modifica dei CUP;
- *Provincia autonoma di Bolzano - obsolescenza tecnica del sistema CUP per integrazione web service*. L'attività è stata volta a realizzare la cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della Provincia ed il sistema CUP e nasce all'interno del programma *PAB Goes digital* che si prefigge di digitalizzare procedimenti amministrativi attualmente gestiti attraverso domande di tipo cartaceo ed interazioni di persona con i pubblici uffici della Provincia.

3.2 Utilizzo del CUP per eventi imprevedibili e prospettive di ulteriore utilizzo.

Il sistema CUP è stato costantemente adeguato per tener conto di eventi imprevedibili. In particolare, il 1° maggio 2020 il sistema è stato adeguato per marcare i progetti rientranti nelle iniziative di contrasto alla crisi sanitaria ed economica dovuta alla pandemia da COVID-19.

L'utilizzo di un'etichetta specifica (*flag* "Emergenza COVID-19", inserita dal Soggetto titolare in fase di apertura del CUP), dedicata ai progetti attivati a seguito della pandemia da COVID-19, ha consentito di conoscere immediatamente le complesse iniziative succedutesi per far fronte a un'emergenza sanitaria senza precedenti per rapidità di diffusione.

L'immagine seguente offre una rappresentazione riassuntiva dei progetti programmati dalle Amministrazioni nell'ambito del contrasto all'emergenza COVID-19, registrati nel Sistema CUP alla data di fine maggio 2023: oltre 364.000 interventi per un ammontare complessivo di risorse programmate pari a quasi 33 miliardi di euro.

Numero e costo progetti riconducibili all'emergenza COVID-19



Fonte: banca dati CUP (DiPE). Stato CUP: Attivi, Chiusi, 29 maggio 2023

L'esperienza appena descritta potrebbe essere replicata in altri contesti, quali quelli della messa in sicurezza e ricostruzione delle infrastrutture pubbliche e private a seguito degli eccezionali eventi meteorologici che si sono verificati dal 16 maggio 2023 con epicentro nell'Emilia Romagna, gli interventi per contrastare il dissesto idrogeologico, quelli per la crisi idrica etc.

3.3 Ulteriori attività di monitoraggio tramite l'utilizzo del CUP

Il DiPE ha condotto attività di studio ed elaborazione delle informazioni relative ai progetti, al fine di ricavare elementi informativi di interesse per l'Autorità politica.

Il Dipartimento dispone dei dati dei principali sistemi di monitoraggio nazionale che permettono, esaminando le diverse fasi di affidamento, di eseguire stime sui tempi intercorrenti tra la programmazione degli interventi (richiesta del CUP), la

pubblicazione e l'aggiudicazione delle gare (disaggregate per classi di importo, settore di intervento, procedure di gara, criterio di aggiudicazione *etc*), valutando gli impatti di modifiche normative in materia di contratti pubblici. Ulteriori informazioni disponibili riguardano gli scostamenti tra le risorse programmate e poi messe a gara, nonché la velocità di spesa delle Amministrazioni, tenendo conto delle tempistiche dei pagamenti effettuati per la realizzazione delle opere.

L'analisi attuativa

I dati utilizzati per il monitoraggio attuativo delle misure sono tratti da tre fonti:

- 1) il registro nazionale di identificazione degli investimenti programmati, *Sistema CUP*;
- 2) la banca dati nazionale di monitoraggio attuativo sulla realizzazione delle Opere Pubbliche di fonte RGS, *MOP-BDAP*, di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229;
- 3) la Banca Dati Unitaria, *BDU* di cui all'art. 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e all'art. 1, comma 703, lettera L, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

La valutazione sullo stato di avanzamento finanziario di un programma di spesa per investimenti si ottiene per aggregazione dei dati relativi ai singoli interventi.

Grazie alla interoperabilità dei sistemi di monitoraggio, è possibile, con la chiave di associazione del CUP, accoppiare gli interventi alle informazioni contenute nel sistema BDAP, comprese le informazioni sui CIG (Codice identificativo di gara) di ANAC presenti su SIMoG (Sistema informativo monitoraggio gare).

3.3.1 Interventi affidati ai Commissari straordinari

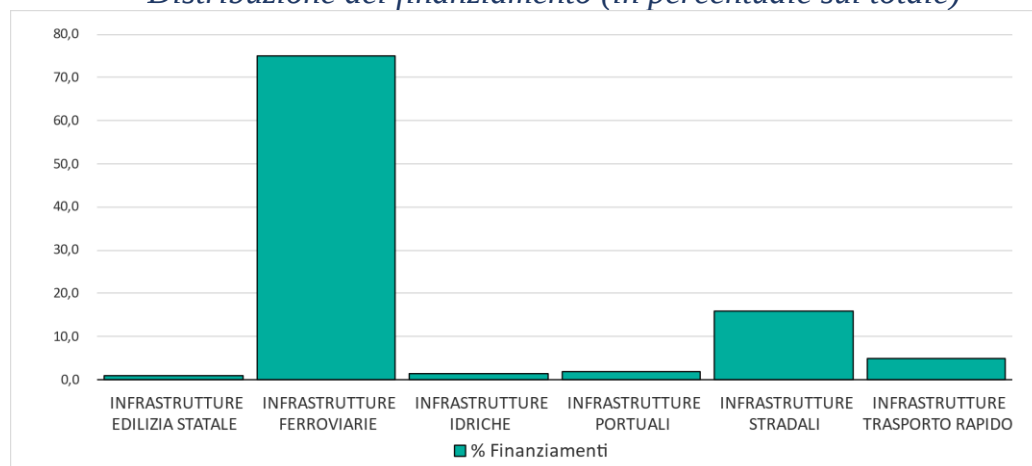
La disciplina prevista del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (cd Sblocca Cantieri), convertito con modificazioni dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, ha attribuito ai Commissari poteri derogatori al Codice dei contratti pubblici, al fine di accelerare la realizzazione di importanti opere di infrastrutturazione del Paese (DM 31 maggio 2021, n. 77, allegato IV, e Atto del Governo 16 marzo 2022, n. 373).

Gli interventi infrastrutturali selezionati sono caratterizzati “*da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale*” (fonte MIT). Essi sono previsti in documenti di pianificazione strategica, ovvero sono sinergici al PNRR e in avanzato stato di progettazione.

Opere infrastrutturali

INFRASTRUTTURE - OPERE	Costo stimato	Finanziamenti disponibili
Infrastrutture edilizia statale	1.412.816.650,72	615.217.182,73
Infrastrutture ferroviarie	81.971.058.360,85	45.257.000.000,00
Infrastrutture idriche	3.191.319.202,91	1.196.394.554,35
Infrastrutture portuali	2.658.088.124,00	1.948.088.124,00
Infrastrutture stradali	26.349.061.041,64	8.286.353.548,28
Infrastrutture trasporto rapido di massa	8.414.658.700,97	4.397.098.058,35
TOTALE COMPLESSIVO	123.997.002.081,09	61.700.151.467,71

Distribuzione del finanziamento (in percentuale sul totale)



Fonte: MIT-Osserva cantieri, 29 marzo 2023)

Il DiPE ha provveduto a una puntuale ricognizione delle opere, finalizzata alla razionalizzazione delle informazioni, integrando le informazioni presenti nelle varie banche dati per realizzare schede di monitoraggio attuativo, statistico e territoriale.

Il lavoro è in sintesi finalizzato a stimare i tempi di realizzazione dei progetti usando come *proxy* la velocità di impiego delle risorse determinatasi con l'introduzione della figura dei Commissari e delle ultime semplificazioni normative.

Il costo di progetto complessivo di tutte le opere infrastrutturali è pari a circa 71 miliardi di euro (in fase di generazione del CUP) pressappoco uguale al finanziamento totale e a quanto risultante su BDAP.

Data la specifica caratteristica di strategicità e importanza delle opere oggetto di commissariamento, gli interventi sono di elevato importo, nella media pari a 251,8 milioni di euro di costo progetto e la mediana (il valore che divide esattamente a metà il numero dell'insieme degli interventi selezionati) è pari a quasi 36 milioni di euro.

Opere Commissari, monitoraggio attuativo degli interventi (5 aprile 2023)

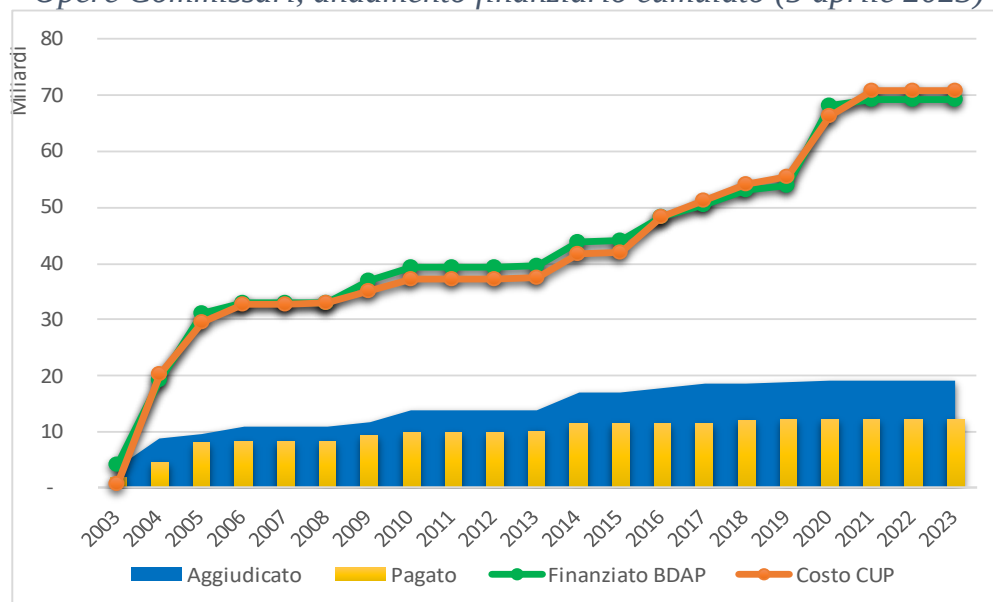
(A)	(B)	(C)	(D)
Interventi	Costo CUP totale	Finanziato CUP totale	Risorse stanziare MIT
N.	euro	euro	euro
283	70.915.927.681	67.263.232.652	61.700.151.467,7
(E)	(E/A)	(F)	(F/E)
Finanziamento totale	Media del finanziamento	Valore progetti monitorati da BDAP	Interventi monitorati su totale
euro	euro	euro	%
71.254.328.552	251.782.080	69.131.566.081	97,02
(G)	(G/F)	(H)	(I)
Valore progetti realizzati da BDAP	Avanzamento progetti (realizzati su monitorati)	Impegni accertati	Obblighi giuridicamente vincolanti MIT
euro	%	euro	euro
9.501.979.230	13,7	23.354.913.944	20.589.611.315,3
(L)	(M)	(M/F)	(N)
Quadro Economico totale	Pagamenti totali accertati	Avanzamento finanziario accertato	Pagamenti MIT
euro	euro	%	euro
10.658.208.118	12.253.486.877	17,7	6.414.936.730,9
(O)	(P)	(P/E)	(Q)
CIG	Base asta totale da SIMOG	Avanzamento appalti su finanziamento totale	Importi gare aggiudicate da SIMOG
N.	euro	%	euro
2.229	47.642.473.829	66,9	19.090.059.692,5

Per chiarimenti sulle voci cfr. il glossario

Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), CIG-SIMOG-BDAP (ANAC)

La figura seguente illustra l'avanzamento dal 2003 ad aprile 2023 degli investimenti oggetto di analisi, in comparazione con i pagamenti accertati (Pagato) e il valore delle gare aggiudicate (Aggiudicato) negli anni.

Opere Commissari, andamento finanziario cumulato (5 aprile 2023)



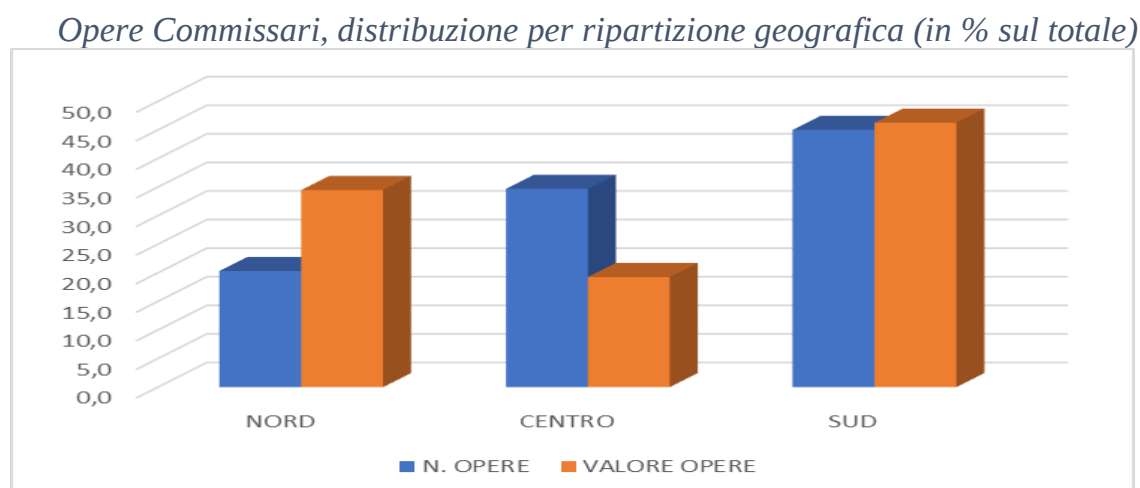
Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), CIG-SIMOG-BDAP (ANAC)

Nel periodo iniziale dell'analisi (dal 2003, anno in cui vengono generati i primi interventi, fino al 2005) si nota la registrazione di progetti particolarmente importanti in

valore, prevalentemente a titolarità di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) e ANAS S.p.A., dovuto, con molta probabilità, al Contratto di Programma-parte investimenti di RFI, alla legge “obiettivo” 21 dicembre 2001, n. 443, in materia di infrastrutture e insediamenti produttivi strategici, altri interventi per il rilancio delle attività produttive e la delibera CIPE n. 65/2007 (Contratto di Programma ANAS 2007).

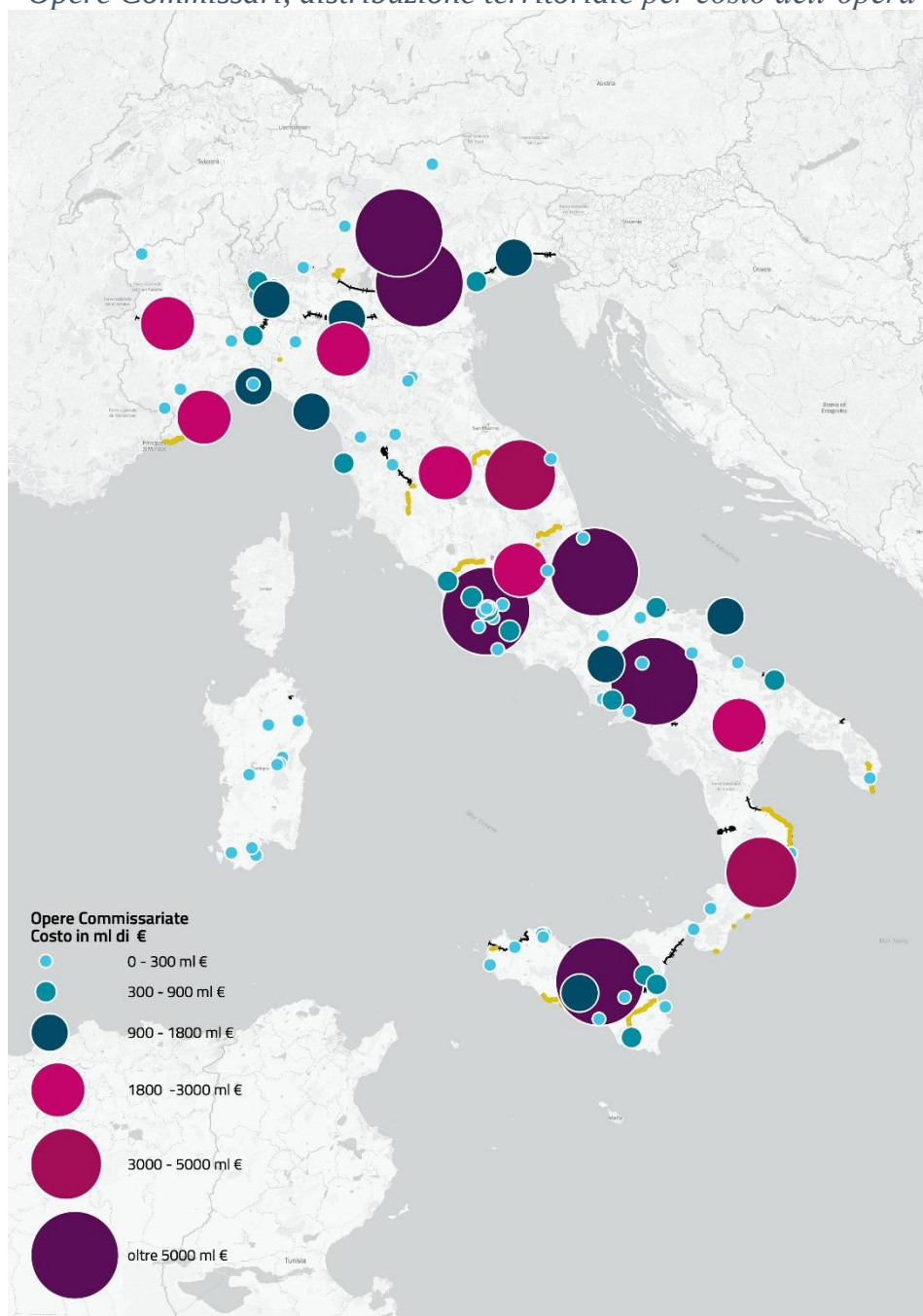
I progetti avviati nel periodo 2019-2021 risulterebbero riconducibili alla nomina dei Commissari straordinari.

Nella figura seguente si rappresenta la distribuzione in percentuale delle risorse assegnate dal 2003 ad aprile 2023 alle opere commissariate sul territorio nazionale.



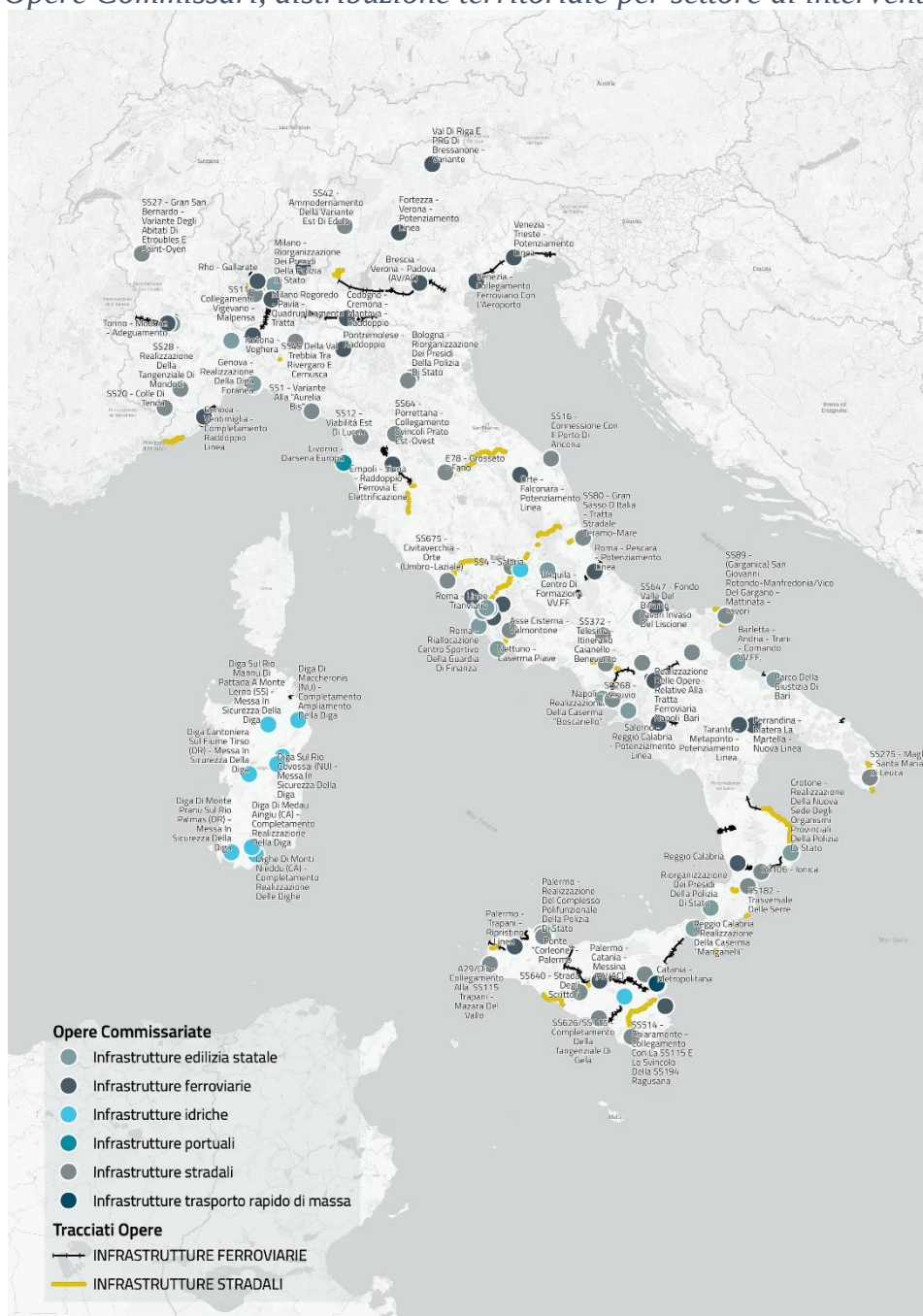
Di seguito si riporta la ripartizione geografica per costo dell'opera e per settore di intervento delle opere.

Opere Commissari, distribuzione territoriale per costo dell'opera



Fonte: GeoDIPE (DiPE), 31 dicembre 2022

Opere Commissari, distribuzione territoriale per settore di intervento



Fonte: GeoDIPE (DiPE), 31 dicembre 2022

3.3.2 Stato di attuazione sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela delle risorse ambientali

Gli eventi atmosferici intensificatisi negli ultimi anni hanno comportato una rivitalizzazione della importanza della programmazione in materia di prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico.

Per identificare il perimetro degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico è stato utilizzato il CUP selezionando quelli rientranti nella sottocategoria “Difesa del Suolo”.

L'estrazione ha individuato la generazione dal 2003 al 2022 di 97.965 interventi, per un valore di Costo CUP di quasi 65,9 miliardi di euro.

Grazie all'interoperabilità dei sistemi di monitoraggio, è stato possibile, con la chiave di associazione del CUP, accoppiare gli interventi alle informazioni contenute nel sistema BDAP, comprese le informazioni sui CIG di ANAC. Di seguito la tabella riepilogativa.

Difesa del suolo, monitoraggio attuativo degli interventi (dal 2003 al 2022)

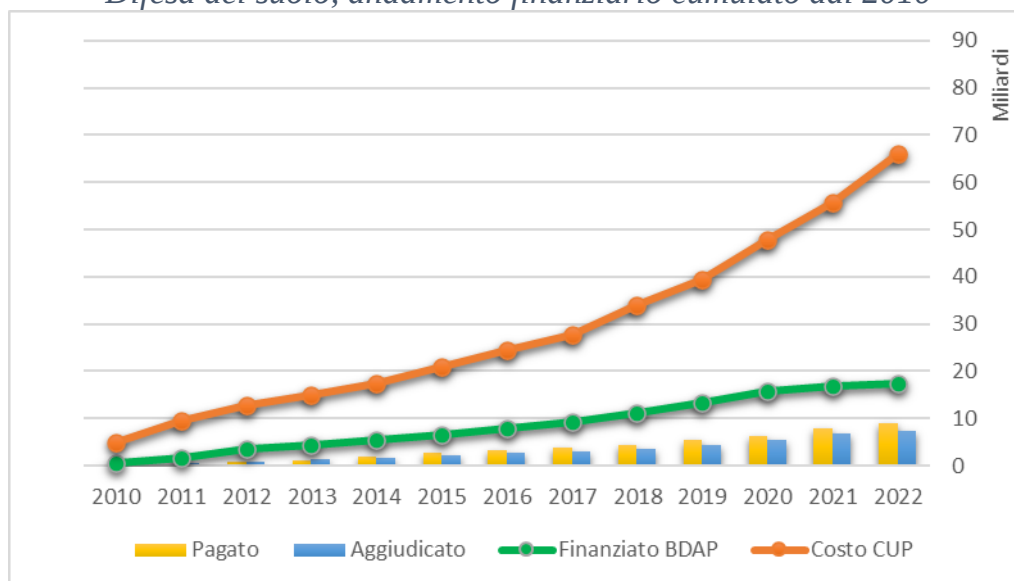
(A)	(B)	(B/A)	(C)
Interventi	Finanziamento totale	Media del finanziamento	Costo CUP totale
N.	euro	euro	euro
97.965	62.624.346.254	639.252	65.941.829.102
(D)	(D/B)	(E)	(F)
Valore progetti monitorati da BDAP	Interventi monitorati da BDAP su totale	Impegni accertati	Quadro Economico totale
euro	%	euro	euro
17.390.156.469	27,8	9.422.117.577	9.786.602.956
(G)	(G/D)	(H)	(H/D)
Valore da BDAP progetti realizzati	Avanzamento progetti (realizzati su monitorati)	Pagamenti totali accertati	Avanzamento finanziario accertato
euro	%	euro	%
5.283.919.571	30,4	9.138.924.538	52,6
(I)	(L)	(L/B)	(M)
CIG	Base asta totale (da SIMOG ANAC)	Avanzamento appalti su finanziamento totale	Tempi medi trascorsi da inizio intervento
N.	euro	%	anni
125.220	15.975.847.368	25,5	3,5

Per chiarimenti sulle voci cfr. il glossario

Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), CIG-SIMOG-BDAP (ANAC), 13 dicembre 2022

La figura seguente illustra l'avanzamento degli investimenti oggetto di analisi, in comparazione con i pagamenti accertati (Pagato) e il valore delle gare aggiudicate (Aggiudicato) negli anni.

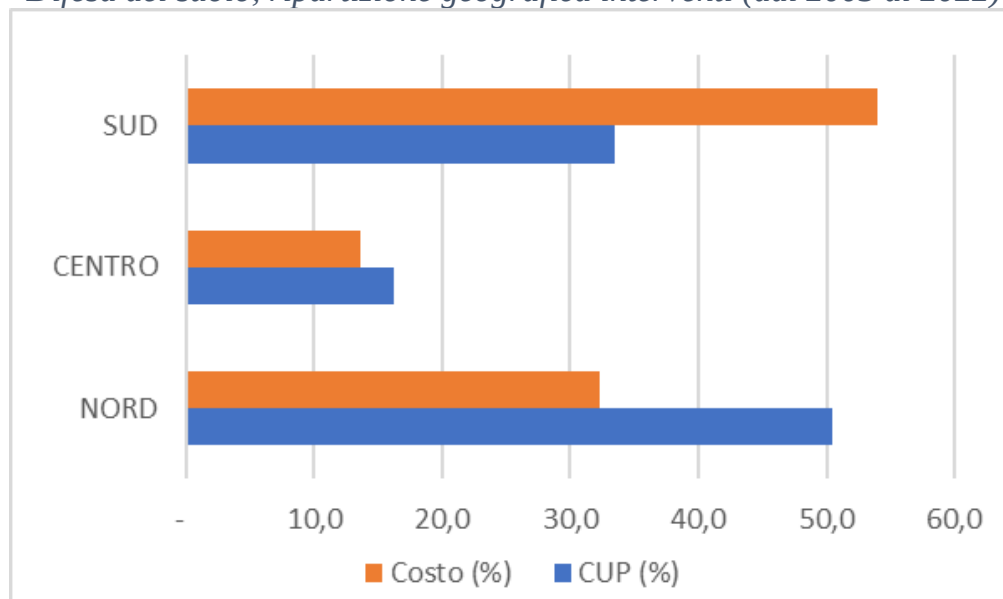
Difesa del suolo, andamento finanziario cumulato dal 2010



Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), CIG-SIMOG-BDAP (ANAC), 13 dicembre 2022

L'analisi svolta ha evidenziato che l'azione di "difesa del suolo" ha caratteristiche uniformi su tutto il Paese. Si evidenzia, tuttavia, un maggiore entità di risorse a favore del meridione del Paese, dove è stato programmato il 54% delle risorse (circa 35,6 M di euro); mentre il Nord di Italia raccogliere il maggior numero di interventi (oltre il 50%).

Difesa del suolo, ripartizione geografica interventi (dal 2003 al 2022)



Gli interventi di "Difesa del suolo" vedono una prevalenza delle categorie "Corsi d'acqua" (27%), "Foreste" (23%) e "Aree abitative" (19%). La tabella riportata di seguito rappresenta come si articolano i progetti e i relativi costi nelle categorie.

Difesa del suolo, elenco per Categoria di intervento

Categoria Intervento	CUP	Costo CUP	Finanziato BDAP
----------------------	-----	-----------	-----------------

	(N.)	(mln euro)	(mln euro)
ALTRE INFRASTRUTTURE/STRUTTURE DI DIFESA DEL SUOLO	7.558	6.529,6	1.668,4
CORSI D'ACQUA	33.917	22.911,9	4.975,7
STRUTTURE/INFRASTRUTTURE A RISCHIO SISMICO	2.044	3.942,1	924,8
FORESTE	25.174	12.285,7	3.764,6
REGIMAZIONE ACQUE	3.435	1.709,1	413,1
ABITATI	21.931	14.438,8	4.697,6
SPIAGGE	2.263	2.732,8	837,5
BONIFICA DI SITI	1.643	1.391,6	108,7
Totale	97.965	65.941,8	17.390,2

Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), 13 dicembre 2022

3.3.3 Stato di attuazione delle opere infrastrutturali del sistema idrico integrato

La gestione consapevole della risorsa “acqua” è una priorità nazionale. A ciò si aggiunge che il sistema idrico del nostro Paese è contraddistinto da “sprechi” dovuti a una rete idrica vetusta e inefficiente (tra le peggiori in Europa).

Utilizzando il CUP si è svolto il monitoraggio attuativo degli interventi nel settore idrico, elaborato mediante l'interoperabilità delle banche dati nazionali di monitoraggio. Gli interventi nel perimetro di studio sono stati 40.357, di cui quasi 25 mila attivi e i restanti poco più di 15 mila conclusi oppure revocati¹³. Il controvalore complessivo degli interventi è pari a quasi 44,6 miliardi di euro (costo CUP) in linea con il finanziamento totale.

Il valore medio degli interventi è pari a poco più di 1,1 milioni di euro, mentre la mediana (cioè il valore che divide esattamente a metà il numero dell'insieme degli interventi) è pari a circa 130 mila euro.

¹³ Un CUP si può chiudere solo quando il progetto è concluso, ovvero sono stati pagati tutti i fornitori, sono state erogate tutte le risorse pubbliche previste e non siano pendenti procedimenti giudiziari. La revoca di un CUP si ha quando il soggetto responsabile decide formalmente di non realizzare più il progetto, anche se sono stati eseguiti pagamenti.

Sistema idrico integrato: monitoraggio attuativo degli interventi (dal 2002 al 2023)

(A)	(B)	(B/A)	(C)	(P)
Interventi	Finanziamento totale	Media del finanziamento	Costo CUP totale	Finanziato totale su opere PNRR
N.	euro	euro	euro	euro
40.357	45.041.032.718	1.116.065	44.586.134.866	8.990.644.455,4
(D)	(D/B)	(E)	(F)	(Q)
Valore progetti monitorati da BDAP	Interventi monitorati su totale	Impegni accertati	Quadro Economico totale	Finanziato totale su opere PNRR M2.C4
euro	%	euro	euro	euro
18.752.247.476	41,6	9.629.161.601	11.363.924.186	8.496.706.935,4
(G)	(G/D)	(H)	(H/D)	(R)
Valore progetti realizzati da BDAP	Avanzamento progetti (realizzati su monitorati)	Pagamenti totali accertati	Avanzamento finanziario accertato	Finanziato totale su opere PNRR M2.C4-I4 (1,2,3,4)
euro	%	euro	%	euro
4.461.121.918	23,8	8.008.488.681	42,7	8.033.705.993,2
(I)	(L)	(L/B)	(M)	(N)
CIG	Base asta totale da SIMOG	Avanzamento appalti su finanziamento totale	Aggiudicato totale da SIMOG	Tempi medi trascorsi da inizio intervento
N.	euro	%	euro	anni
323.035	31.808.313.511	70,6	15.396.058.533	4,2
(U)	(W)	(X)	(S)	(M)
Finanziamento FSC totale	Impegni ammessi FSC totale	Pagamenti ammessi FSC	Finanziato totale su interventi in Delibera CIPESS	Risorse a disposizione Piano Nazionale Interventi Infrastrutture settore idrico (2018-2033)
euro	euro	euro	euro	euro
2.276.840.050	1.597.452.279	682.505.285	5.436.747.182	2.017.200.000

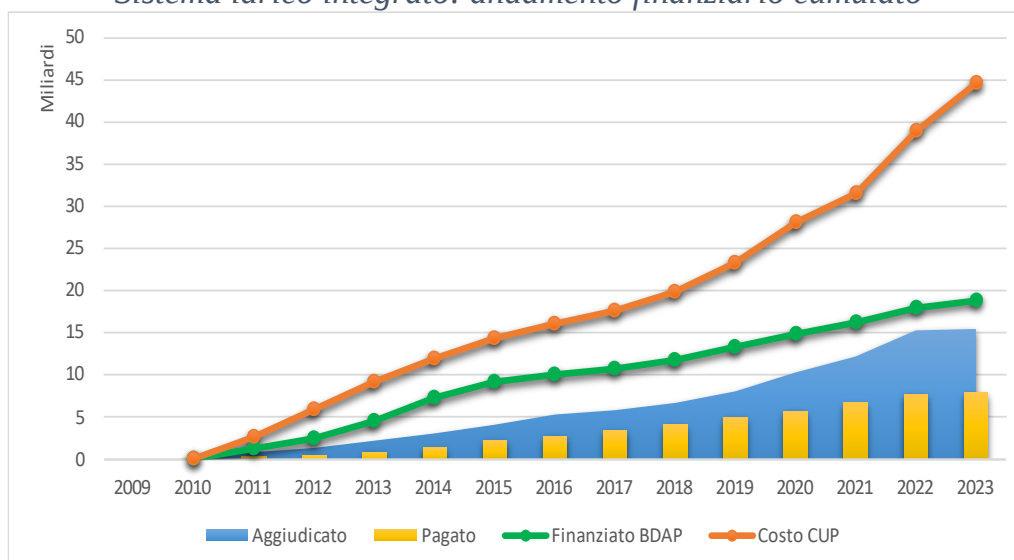
Per chiarimenti sulle voci cfr. il glossario

Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), SAD (RGS-IGRUE), CIG-SIMOG-BDAP (ANAC), 13 marzo 2023

I tempi medi degli interventi, calcolati dalla data di richiesta del CUP, risultano pari a poco più di 4 anni e 2 mesi.

Gli interventi che risultano monitorati su BDAP, secondo le segnalazioni delle stazioni appaltanti, sono quasi il 42% del totale delle opere. L'avanzamento dei progetti, dato dal rapporto di quanto realizzato su quanto monitorato, è pari al 23,8%, mentre l'avanzamento finanziario, cioè i pagamenti accertati sul monitorato, è quasi il 43%; la ragione di questa differenza risiede nel fatto che i pagamenti che sono stati monitorati dal DiPE tengono conto sia delle segnalazioni di monitoraggio BDAP sia dei mandati di pagamento c/Tesoreria SIOPE e SIOPE+, che non sempre risultano registrati in BDAP.

Sistema idrico integrato: andamento finanziario cumulato



Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), CIG-SIMOG-BDAP (ANAC), 13 marzo 2023

Le opere maggiormente ricorrenti sono quelle che interessano il sistema urbano: “reti fognarie” e “reti idriche cittadine” segnano, rispettivamente, oltre 10.430 e 9.601 CUP. Con gli interventi per i “sistemi di depurazione delle acque” (4.503 CUP) abbiamo una quota pari a quasi il 57% rispetto al totale programmato.

Le opere con un costo medio più rilevante sono relative agli “impianti e reti irrigue interaziendali” (finanziamento medio di 3,12 milioni di euro) seguite dalle “dighe” (2,2 milioni di euro) e dalle “strutture/infrastrutture per la captazione e adduzione dell'acqua” (quasi 1,9 milioni di euro in media).

I valori rappresentati della tabella seguente raggruppano il complesso degli interventi in tre macro-categorie.

Sistema idrico integrato: interventi per Categoria

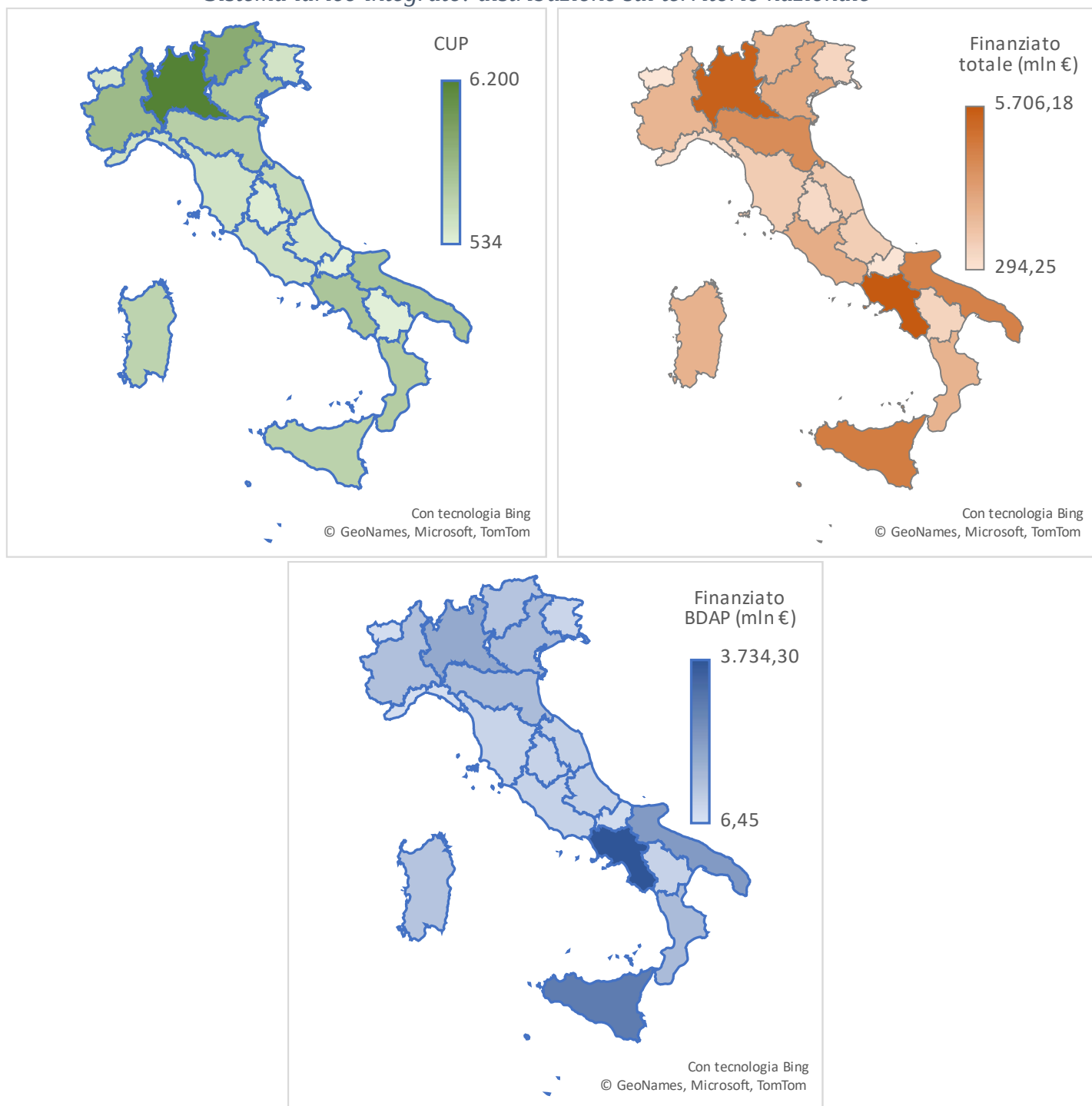
Categoria Intervento	CUP (%)	Costo CUP (%)	Finanziamento Totale (%)	Finanziato BDAP (%)	Realizzato da PdC (%)
impianti e infrastrutture idriche	26,7	36,2	35,1	32,7	27,6
reti idriche	33,6	26,7	25,4	19,7	20,3
impianti di gestione acque reflue	39,7	37,1	39,5	47,5	52,1

Per chiarimenti sulle voci cfr. il glossario

Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), 13 marzo 2023

I grafici che seguono indicano la distribuzione nelle Regioni italiane degli interventi relativi al settore idrico.

Sistema idrico integrato: distribuzione sul territorio nazionale



Fonte: sistema CUP (DIPE), BDAP (RGS), 13 marzo 2023

4 Il monitoraggio delle grandi opere

4.1 Il ruolo del DiPE

Dal 2015 il DiPE svolge il Monitoraggio delle Grandi Opere – MGO (delibera CIPE 15/2015), un’importante e delicata attività che ha l’obiettivo di intensificare l’effettività della tutela della legalità nel settore degli appalti pubblici, grazie alla messa a disposizione di una importante base informativa per contrastare penetrazioni della criminalità organizzata. Il MGO persegue *«l’intento di approntare efficaci misure di contrasto agli “illeciti appetiti” delle organizzazioni criminali, nella realizzazione delle opere prioritarie e anche al loro tradizionale interesse alle occasioni di profitto legate alle fasi emergenziali e post emergenziali»*¹⁴. Questa attività è stata ribadita anche nelle recenti modifiche normative in materia di “semplificazioni” degli appalti che hanno confermato sostanzialmente il testo delle norme in materia di verifiche antimafia e protocolli di legalità.

Lo strumento di programmazione di riferimento per le opere prioritarie e per l’applicazione degli obblighi di monitoraggio e dei protocolli di legalità (articolo 39 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante “*Codice dei contratti pubblici ...*”), è l’allegato infrastrutture al *Documento di economia e finanza* - DEF. Quest’ultimo documento fornisce un quadro aggiornato delle infrastrutture strategiche e prioritarie, dalla programmazione alla realizzazione, e dell’evoluzione dell’intero mercato delle opere pubbliche, che tiene conto anche dei diversi interventi legislativi che si sono susseguiti negli anni.

Diversi interventi del PNRR sono collocati all’interno del perimetro MGO, nonché grandi programmi strategici pubblici di sviluppo o ammodernamento delle infrastrutture.

La maggiore attenzione del mondo degli appalti pubblici al tema della legalità ha comportato un ampliamento degli interventi soggetti al MGO, sicché il perimetro di intervento ricomprende anche interventi non rientranti nell’allegato infrastrutture del DEF, ma considerati di particolare interesse e impatto a livello nazionale.

Il monitoraggio svolto è basato sull’analisi dei flussi finanziari delle imprese impegnate nella realizzazione dell’opera, grazie all’acquisizione giornaliera degli estratti conto dei conti correnti dedicati in esclusiva all’opera e di informazioni sui bonifici SEPA (obbligatori, tranne limitate eccezioni). Ciascun operatore della “filiera” delle imprese coinvolte nella realizzazione delle grandi opere deve accendere e utilizzare un apposito conto corrente bancario o postale, “dedicato” per tutti i movimenti finanziari (accrediti e addebiti) connessi alla realizzazione dell’intervento o di parte di esso. Il DiPE, cui viene affidato il ruolo di gestione e manutenzione della banca dati e di mettere a disposizione le informazioni contenute nella banca dati MGO, configurata come portale *web* ad accesso riservato ai soggetti autorizzati.

¹⁴ Relazione illustrativa al decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73.

4.2 Banca dati MGO e iniziative del DiPE

4.2.1 Uno sguardo d'insieme della banca dati MGO

Al 31 dicembre 2022 erano presenti 115 opere nella banca dati MGO. Di queste, 102 erano attive e 11 sono state chiuse in quanto i lavori sono risultati, dalle segnalazioni a sistema da parte del soggetto titolare del CUP, terminati; infine erano registrati a sistema 2 CUP con stato "cancellato"; a seguito della loro fusione nell'unico CUP F11B06000270007, per il quale si è ricevuto il relativo protocollo operativo nel 2023.

Le Stazioni appaltanti con anagrafica erano 93 su 115.

I Protocolli operativi caricati erano 115.

Il valore complessivo del Costo del Progetto al 31 dicembre 2022, che rappresenta l'imputazione che la Stazione Appaltante, titolare dell'intervento, effettua in via programmatica sul sistema all'atto di generazione del CUP, era pari a 90 miliardi di euro, mentre il valore dei finanziamenti pubblici, segnati dal soggetto titolare all'atto di registrazione dell'intervento sul sistema CUP, era pari a circa 87,6 miliardi di euro.

I conti correnti "dedicati" censiti nel sistema e monitorati erano pari, a fine 2022, a oltre 19 mila, la maggior parte dei quali movimentati.

Nel corso del 2022 sono stati caricati nell'anagrafica della banca dati MGO 2 nuove opere, e inseriti i protocolli operativi di 8 CUP. Il dato in filiera è stato aggiornato di 1.535 nuove imprese (+9,6%), 5.591 contratti stipulati (+11,3%) e 1.786 nuovi conti correnti (+9,3%). Si sono registrate 1.127 segnalazioni di "lettera di manleva" a valere sui conti correnti dedicati, e 190 segnalazioni di revoca della manleva, conseguente alla conclusione dell'utilizzo del conto corrente con modalità "dedicato" da parte dell'impresa titolare dello stesso.

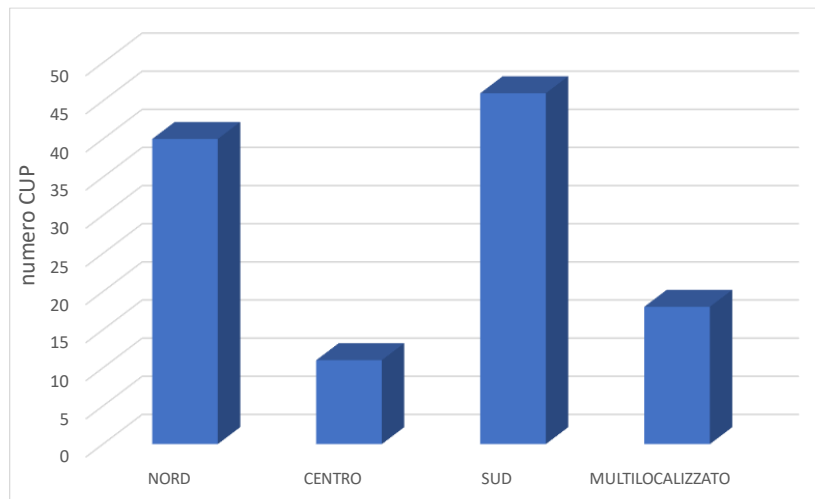
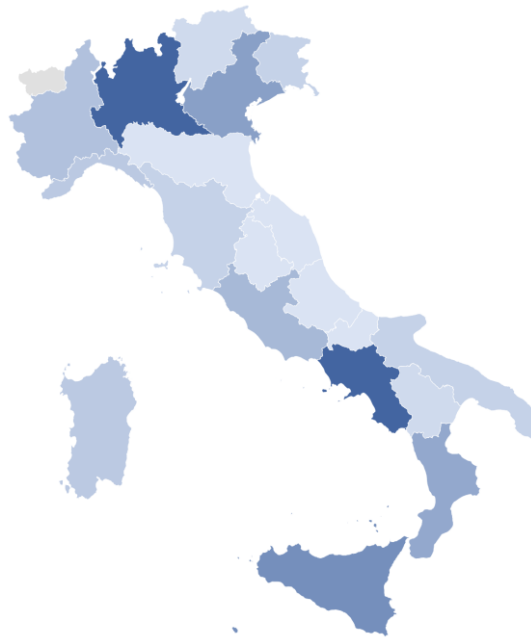
MGO: cruscotto infografica dal 2001 al 2022

CUP	Anagrafica della Filiera	Flussi Finanziari
 115 CUP TOTALI	 15.948 IMPRESE TOTALI	 11.298 IBAN MOVIMENTATI MONITORATI
93 con anagrafica	n° 49.483 contratti	n° 1.992.940 - € 69 Mld movimenti addebito
115 con protocollo	n° 19.182 IBAN	n° 735.053 - € 61 Mld movimenti accredito
112 con movimenti		n° 1.513.607 - € 123 Mld bonifici (movimenti)
93 completi (protocollo, anagrafica, movimenti)		n° 1.035.689 - € 45 Mld bonifici (esiti)
25 con protocollo no anagrafica		
112 con protocollo e movimenti		

Fonte: sistema MGO (DIPE), 31 dicembre 2022

Di seguito si riporta la distribuzione sul territorio delle grandi opere monitorate (fine 2022).

Regione	N° CUP
ABRUZZO	1
BASILICATA	2
CALABRIA	8
CAMPANIA	16
EMILIA-ROMAGNA	1
FRIULI-VENEZIA GIULIA	3
LAZIO	6
LIGURIA	4
LOMBARDIA	16
MARCHE	1
MOLISE	1
PIEMONTE	5
PUGLIA	3
SARDEGNA	4
SICILIA	11
TOSCANA	3
TRENTINO-ALTO ADIGE	2
UMBRIA	1
VENETO	9
MULTILOCALIZZATO	18



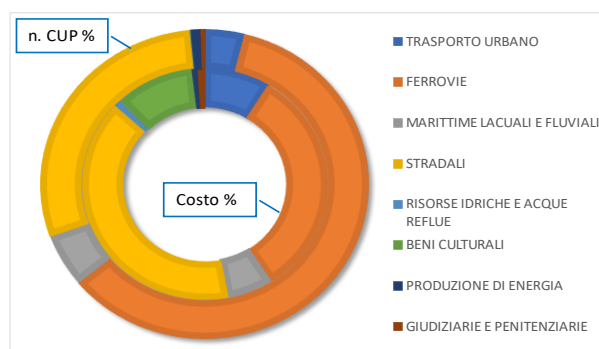
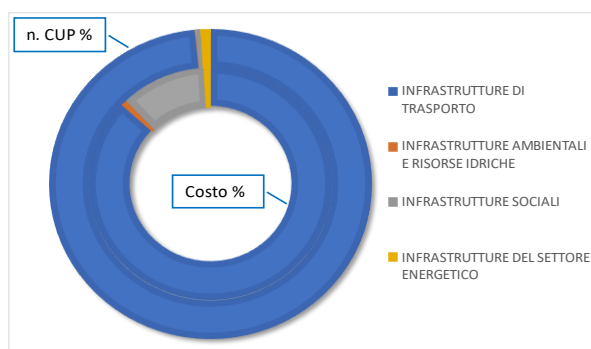
Fonte: sistema MGO (DIPE), 31 dicembre 2022

La figura che segue descrive come le opere interessate siano in gran parte attinenti al settore delle infrastrutture, evidenziando come il settore trasportistico risulti dominante sia in termini numerici (87%) sia di costo delle opere (98,5%).

Con riguardo ai sotto-settori, il 40% è relativo a interventi per opere stradali e poco più del 32% a interventi per opere ferroviarie. Queste ultime (per la realizzazione di linee ferroviarie e stazioni e terminali ferroviari) da sole hanno quotato più del 60% del costo progetto totale.

Ripartizione Grandi Opere in MGO per Settore di intervento per Sottosettore

Settore	N° CUP (%)	Costo Progetto (%)	Sottosettore	N° CUP (%)	Costo Progetto (%)
INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO	87,0	98,5	TRASPORTO URBANO	8,7	3,9
INFRASTRUTTURE AMBIENTALI E RISORSE IDRICHE	0,9	0,1	FERROVIE	32,2	60,1
INFRASTRUTTURE SOCIALI	11,3	0,5	MARITTIME LACUALI E FLUVIALI	6,1	5,5
INFRASTRUTTURE DEL SETTORE ENERGETICO	0,9	1,0	STRADALI	40,0	29,0
Totale complessivo	100,0	100,0	RISORSE IDRICHE E ACQUE REFLUE	0,9	0,1
			BENI CULTURALI	10,4	0,1
			PRODUZIONE DI ENERGIA	0,9	1,0
			GIUDIZIARIE E PENITENZIARIE	0,9	0,4
			Totale complessivo	100,0	100,0



Fonte: sistema MGO (DIPE), 31 dicembre 2022

4.2.2 Credenziali MGO

È importante premettere che, per evidenti motivi di riservatezza, non è possibile, in questa sede, rappresentare la distribuzione delle credenziali MGO di accesso ai diversi soggetti indicati dalla norma a svolgere funzioni ispettive e di controllo.

Considerata la delicatezza delle informazioni presenti nella banca dati MGO verrà pertanto riportato il dato complessivo: sono state rilasciate 112 utenze “controllore”, che corrisponde ad una puntuale attività di supervisione.

Il lavoro svolto dal Dipartimento, con l’ausilio della struttura di supporto e del *partner* tecnologico SOGEI, si è sostanziata in una costante assistenza a tutti i soggetti interessati al monitoraggio delle grandi opere.

Nel corso del 2022 sono state accreditate 1.593 imprese. Inoltre, si è provveduto alla risoluzione di 17 problematiche tecniche connesse alle piattaforme informative della banca dati MGO e a 16 operazioni di caricamento massivo in filiera, tramite *batch* dedicati. Al 31 dicembre 2022 erano attive - ossia al netto delle utenze dismesse, disattivate ed eliminate - 270 tra utenze lettore e alimentatore; questo significa una media di oltre 2,3 utenze per ciascuna grande opera monitorata.

4.2.3 Miglioramento della qualità delle informazioni

Un altro aspetto su cui si è lavorato intensamente nel corso del 2022 è il miglioramento della qualità delle informazioni. Questa attività si è sviluppata sia attraverso la “bonifica” delle informazioni presenti nella banca dati MGO, sia attraverso la previsione di modalità che prevengano eventuali errori manuali di inserimento.

Nel corso del 2022 sono state attivate numerose iniziative, quali:

1. ricognizione del caricamento nell'anagrafica delle informazioni da parte delle Stazioni appaltanti, finalizzata alla trasmissione di apposite note o interlocuzioni con le stesse Stazioni appaltanti;
2. controlli finalizzati al corretto e tempestivo popolamento dei dati da parte delle Stazioni appaltanti;
3. contatti con altre Amministrazioni per migliorare l'interoperabilità delle informazioni riguardanti i movimenti finanziari.

4.2.4 Il Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari - CCASIIP

Il MGO è strettamente collegato alle attività svolte dal CCASIIP.

Nel 2022 rappresentanti del DiPE hanno partecipato alle riunioni del CCASIIP al fine di realizzare un sistema di legalità il più possibile "integrato", per venire incontro alle esigenze di legalità manifestate dagli attori coinvolti nel MGO e per l'ampliamento del perimetro degli interventi rientranti nel MGO (es. opere PNRR).

Allegato 1 - La banca dati CUP e il portale ad accesso libero *OPENCUP*

CUP rilasciati nel 2022 e trend di crescita annuale della banca dati CUP

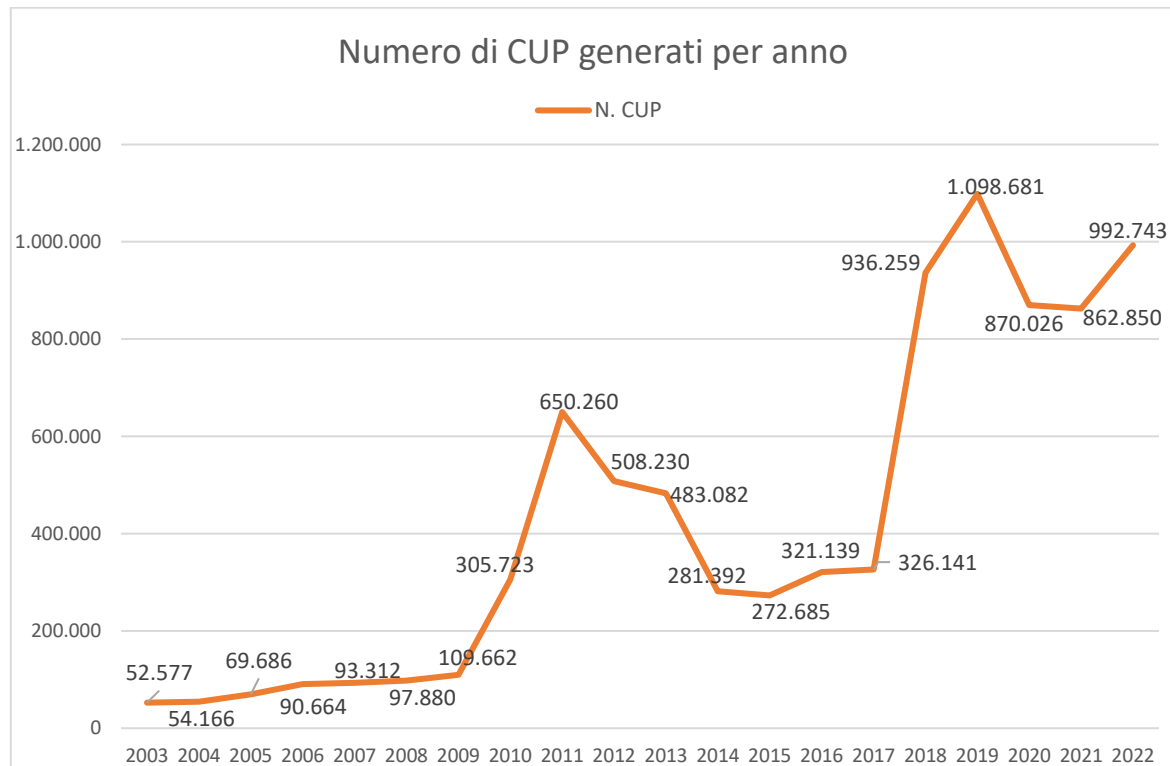
Nel corso del 2022 i CUP generati sono stati pari a 992.743, ossia circa il 240% dei codici fiscali rilasciati alle persone fisiche successivamente alla loro nascita (393mila nati nel 2022, ISTAT).

Il rilascio del CUP viene generato tramite un sofisticato algoritmo che tiene conto, al momento della generazione, di informazioni attinenti a: l'Amministrazione, la localizzazione, il settore dell'investimento *etc.* Il codice fiscale, invece, viene generato da più semplici elementi connotanti l'individuo.

I CUP inoltre possono essere soggetti a scissioni e fusioni, mentre ciò non è possibile nel caso dei codici fiscali.

La figura seguente riporta il numero di CUP generati in ognuno dei vent'anni di esistenza. Dai numeri rappresentati si evince che il Sistema CUP, con il compito di dover assicurare la registrazione in tempo reale dei progetti, ha sostenuto mediamente nel ventennio un carico giornaliero di oltre 1.100 CUP (oltre 2.700 CUP al giorno nel 2022).

Il massimo picco si è registrato nel 2019, con la generazione di oltre un milione di CUP; in generale, comunque, a partire dal 2018 si può notare un significativo aumento dei valori che si assestano intorno ai 950.000 CUP annui.

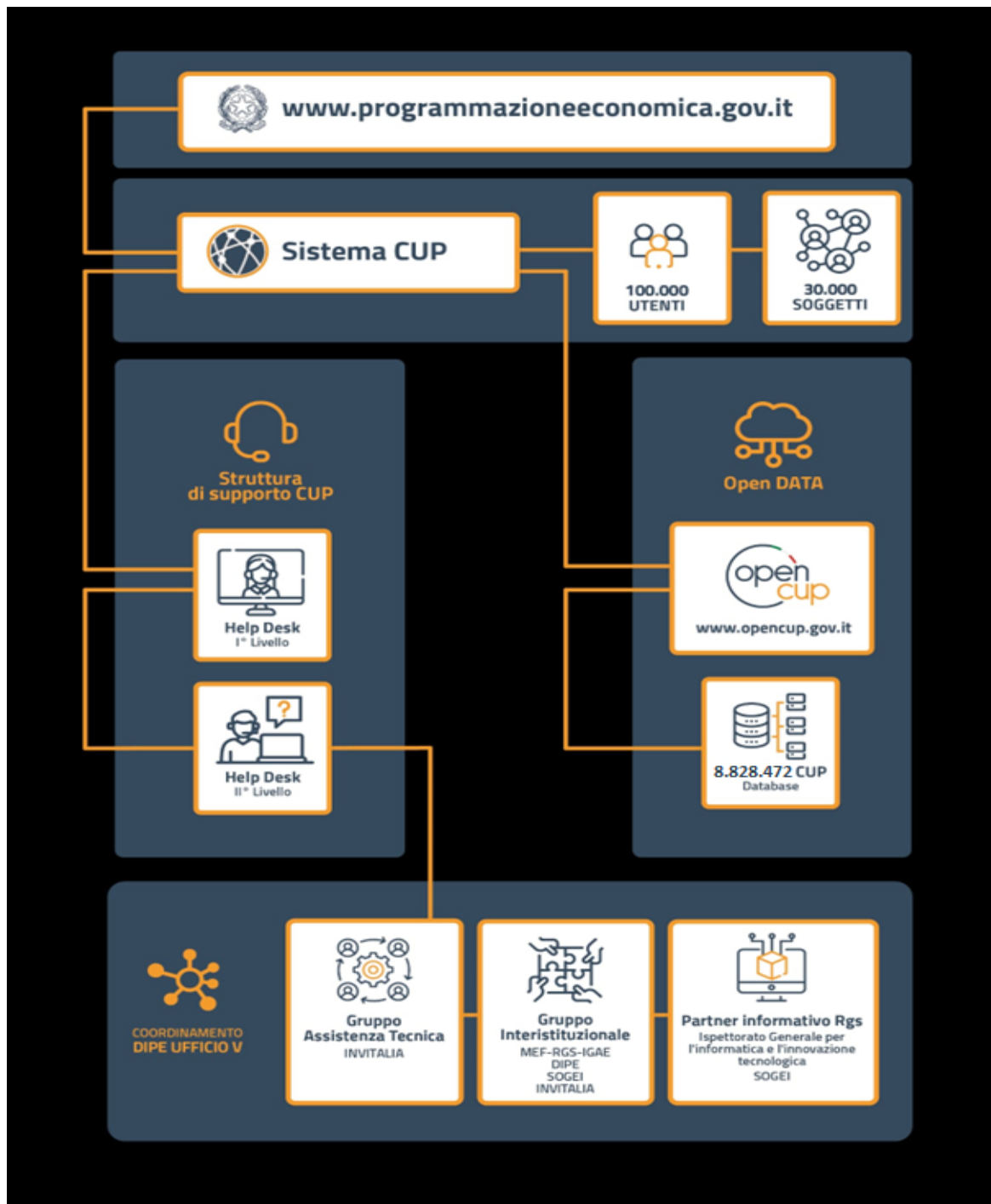


Fonte: banca dati CUP (DiPE), 9 maggio 2023. I valori sono calcolati sulla base della data di generazione: data di generazione del CUP < 01/01/2023 del CUP (è escluso dall'analisi il 2023 in quanto fornirebbe soltanto un dato parziale). A fine 2022, risultano complessivamente generati 8.477.158 CUP. Stato dei CUP considerati: Attivo, Chiuso, Revocato (sono esclusi dal grafico i CUP in stato Cancellato).

Si osservano alcuni picchi di crescita, in particolare in corrispondenza degli anni 2011, 2019 e 2022, di cui si fornisce di seguito una possibile lettura di merito:

- 2011. Effetti della legge sulla tracciabilità finanziaria: da settembre 2010, il CUP assume un ruolo identificativo ancora più centrale anche ai fini del contrasto alle infiltrazioni della criminalità all'interno degli appalti pubblici. La legge 13 agosto 2010, n. 136, e ss. mm. e ii. infatti, dispone che *<<Ai fini della tracciabilità dei flussi finanziari, gli strumenti di pagamento devono riportare, in relazione a ciascuna transazione posta in essere dalla stazione appaltante e dagli altri soggetti di cui al comma 1, ... ove obbligatorio ai sensi dell'articolo 11 della legge 16 gennaio 2003, n.3, il codice unico di progetto (CUP)>>* (art. 3 comma 5), prevedendo l'applicazione di una sanzione nel caso in cui nei bonifici (o altri strumenti di pagamento idonei a consentire la tracciabilità delle operazioni) ne venga omessa l'indicazione (art. 6 comma 2).
- 2019. Caricamenti massivi straordinari legati ad attività di rendicontazione, infatti più di un terzo dei progetti registrati nell'anno sono riconducibili ad operazioni *batch* da parte di AGEA – Agenzia per le erogazioni in agricoltura.
- 2022. Effetti della “riforma del CUP”, infatti nel 2021 viene pubblicata la delibera CIPE n. 63/2020, attuativa delle disposizioni introdotte dal comma 2-bis, art. 11, della legge 3/2003, che dispone la nullità per gli atti amministrativi delle Amministrazioni che dispongono il finanziamento/autorizzazione di progetti di investimento pubblico privi di CUP, conferendo di fatto al CUP il ruolo di elemento essenziale dell'atto stesso.

La figura seguente illustra i flussi informativi e l'attività posta in essere dal DiPE per il funzionamento del sistema CUP.

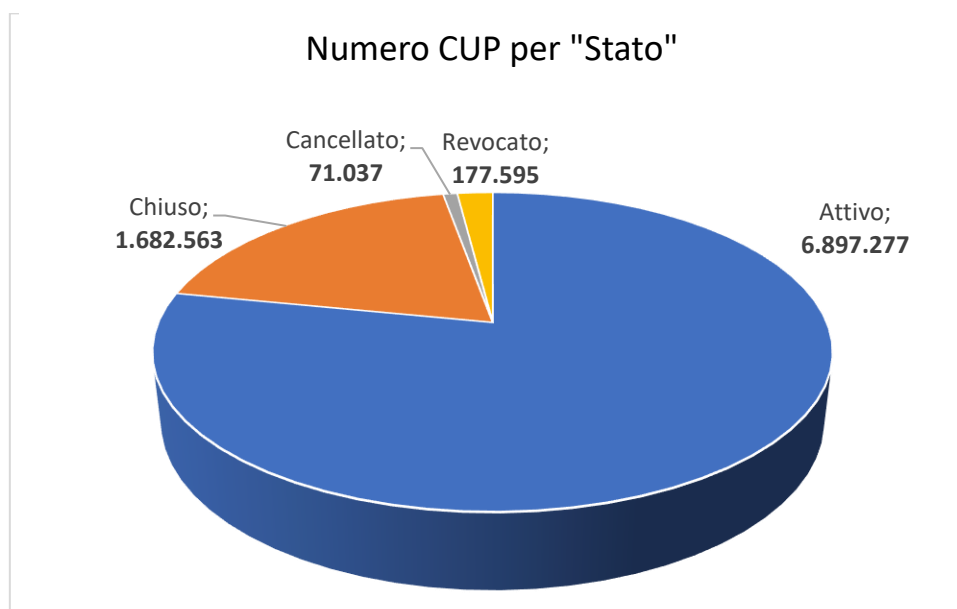


Elaborazione dei dati presenti nella banca dati CUP

Distribuzione dei progetti per “stato”

Il totale complessivo dei CUP generati nel Sistema CUP, alla data del 9 maggio 2023, ammonta a n. 8.828.472.

Tali codici sono ripartiti secondo lo “stato” associato, come illustrato nella figura seguente.



Fonte: banca dati CUP (DiPE), 9 maggio 2023

Questi sono i possibili “stati” del CUP:

- *attivo*. CUP di un progetto in fase di programmazione/attuazione. È lo stato associato al CUP una volta generato;
- *chiuso*. Un CUP deve essere chiuso quando il progetto è completato dal punto di vista fisico, tutti i pagamenti e gli incassi sono stati eseguiti, è completato anche l’*iter* procedurale e non vi sono pendenze giudiziarie in corso;
- *revocato*. Un CUP viene revocato quando il soggetto titolare dell’intervento, prima della sua chiusura, decide di non realizzare più il progetto (ad es., se decide di far confluire le risorse assegnate a un progetto per la realizzazione di uno o più differenti interventi, per modifiche sostanziali agli elementi caratterizzanti la decisione amministrativa originaria, ovvero se cambia l’oggetto della stessa, la natura del progetto, le finalità, il perimetro delle attività previste);
- *cancellato*. Un CUP viene cancellato quando è stato richiesto per errore (ad es., se si è provveduto a generare due o più CUP per lo stesso intervento).

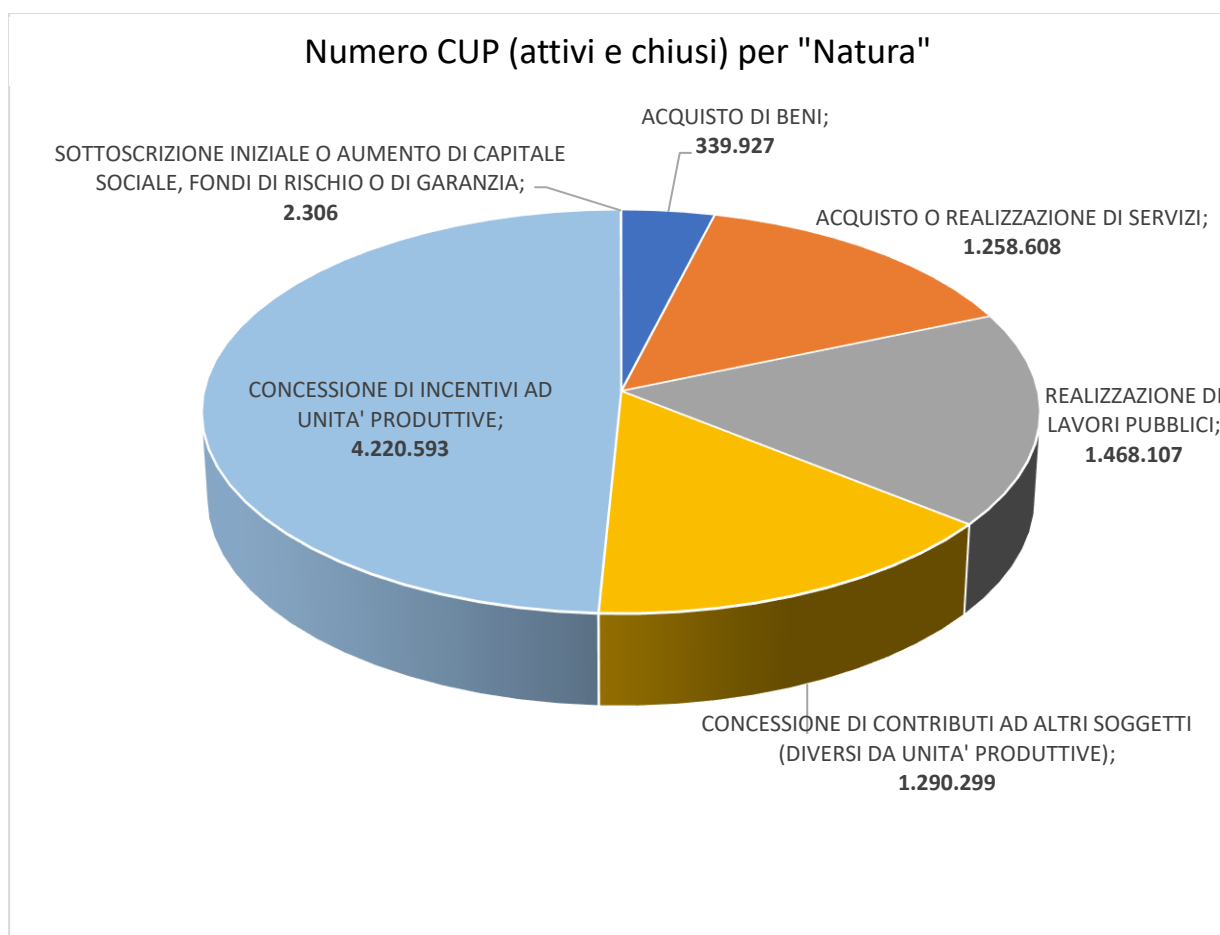
Le analisi successive riguardano soltanto i progetti con stato Attivo o Chiuso, per circoscrivere l’analisi ai progetti di investimento suscettibili di tradursi in concrete iniziative e a quelli conclusi.

Si precisa, che l’aggiornamento dello “stato” del CUP e, in particolar modo, il passaggio da “stato attivo” a “stato chiuso”, è di esclusiva responsabilità delle stazioni appaltanti titolari dei CUP, sicché nell’analisi che segue il numero dei CUP con “stato attivo” potrebbe risentire di ritardi negli aggiornamenti. È poi da tener presente che a fronte della generazione di un CUP con “stato attivo” non sempre segue la realizzazione dell’iniziativa, in quanto il progetto di investimento potrebbe non essere poi finanziato/autorizzato e potrebbe non subire variazioni nel suo “stato”. In altri termini, il totale dei costi dei progetti di investimento con stato “attivo” non riflette, per quanto accennato, il valore reale degli investimenti pubblici in corso. Il totale dei costi dei

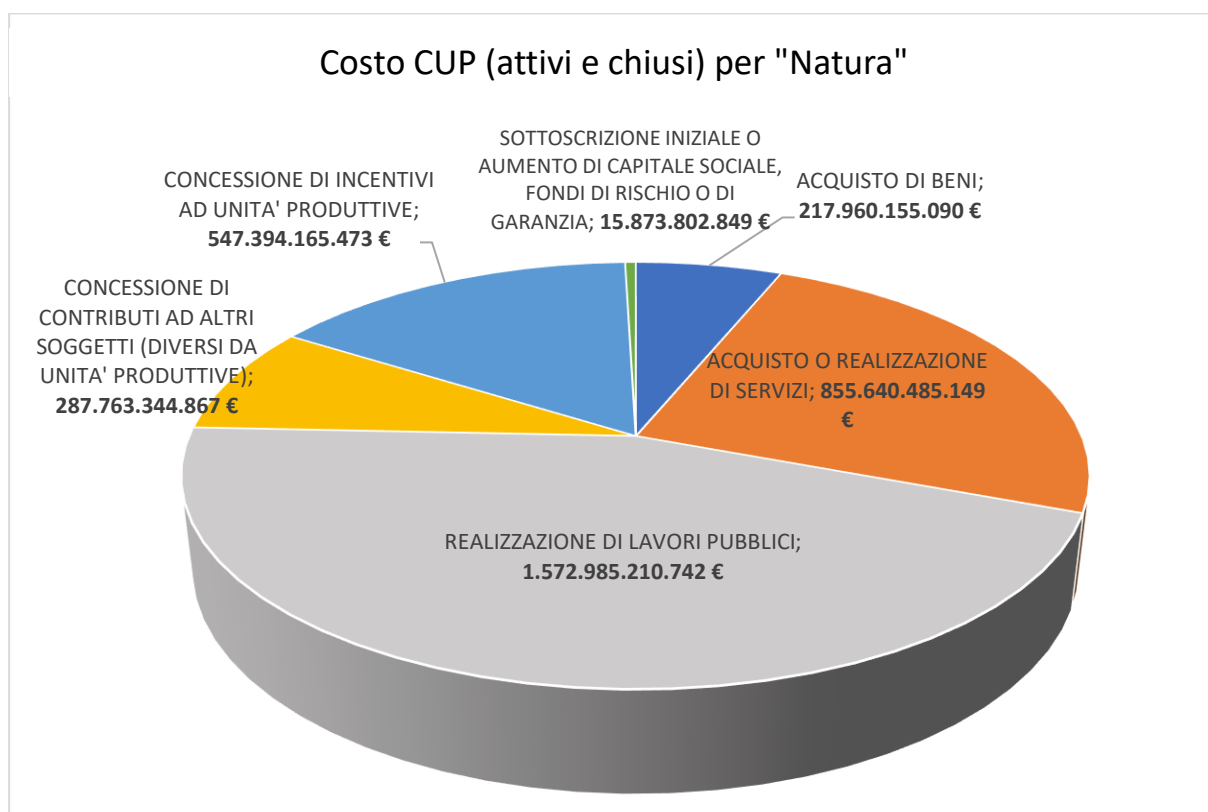
progetti di investimento con stato “attivo” riflette infatti il valore degli investimenti programmati che si sono segmentati nel ventennio, sebbene solo nel 2021 sia stato introdotto l’obbligo del CUP, a pena della nullità degli atti amministrativi che dispongono il finanziamento/autorizzazione dei progetti di investimento.

Distribuzione dei progetti per “natura”

Nelle immagini seguenti, la distribuzione dei CUP è rappresentata in base alla natura progettuale (lavori pubblici, incentivi alle imprese *etc.*) e al costo per natura.



Fonte: banca dati CUP (DiPE), 9 maggio 2023



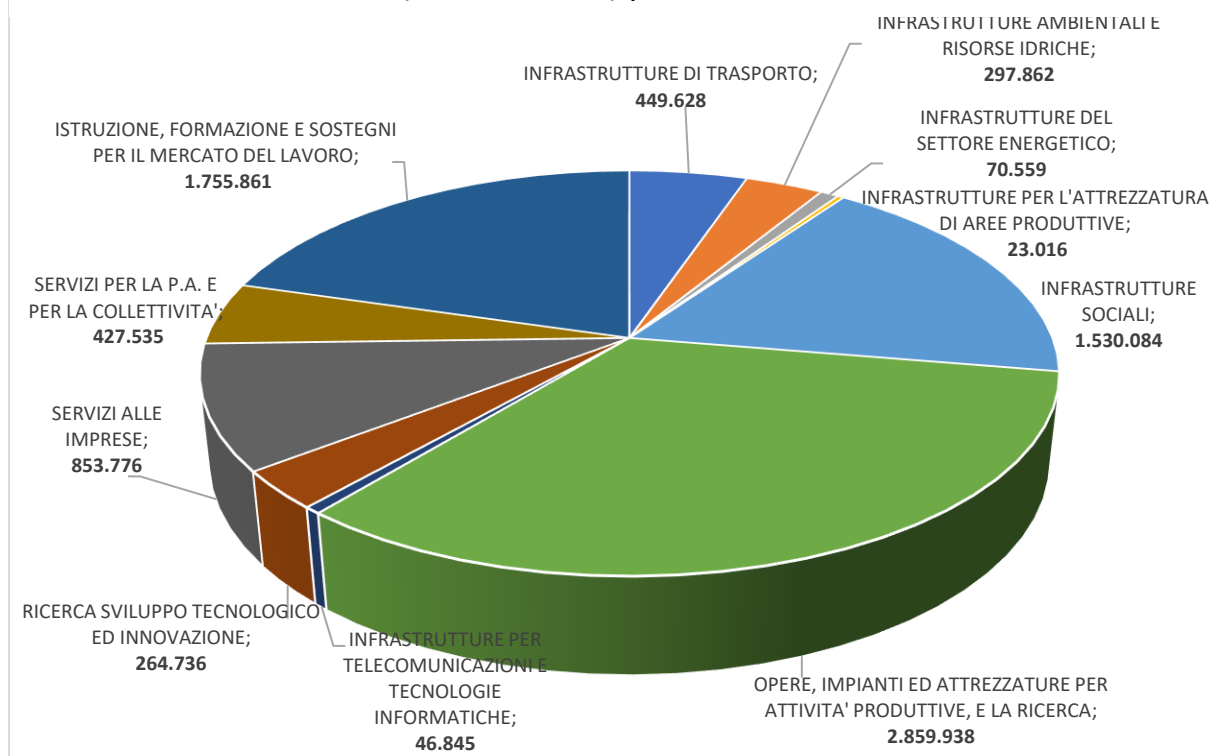
Fonte: banca dati CUP (DiPE), 9 maggio 2023

Come si può osservare, in base al parametro considerato, le due immagini presentano risultanze differenti: nella prima, con riferimento al numero dei CUP richiesti, la natura più popolata risulta “Concessione di incentivi ad unità produttive”, per la quale viene attivato il maggior numero di iniziative; prendendo, invece, in considerazione il costo dei progetti, la natura più influente risulta “Realizzazione di lavori pubblici”.

La distribuzione dei progetti per settore

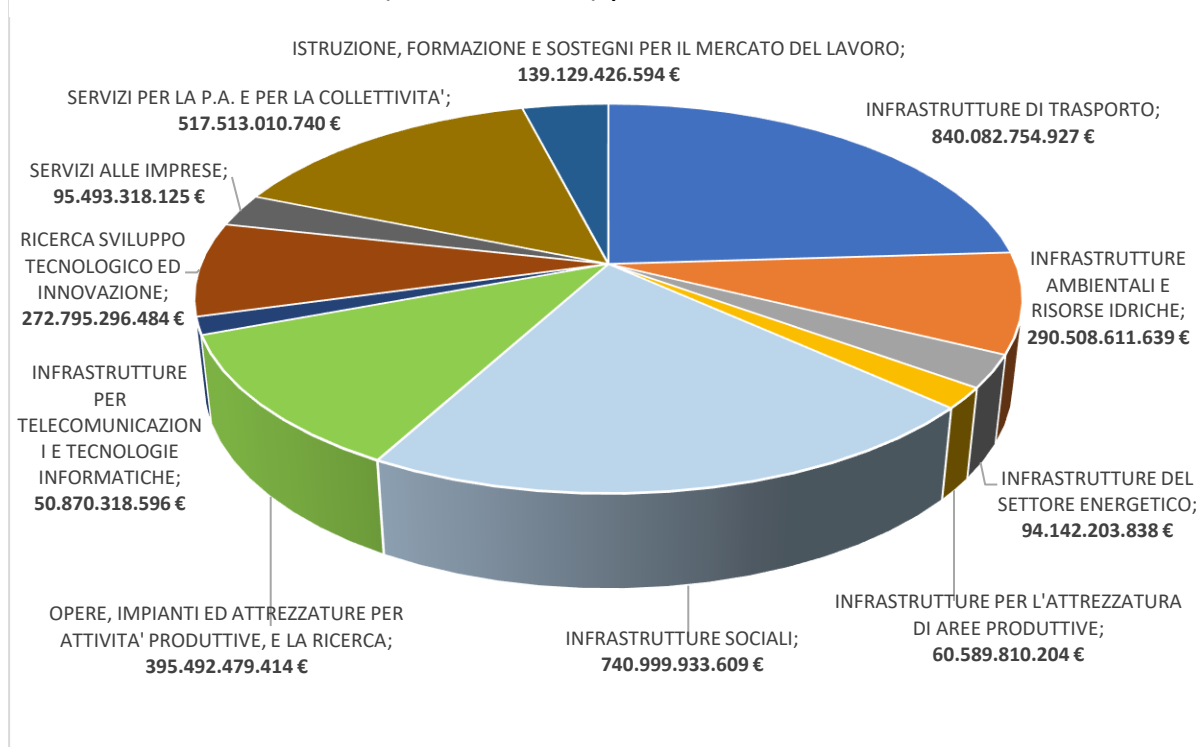
La distribuzione dei progetti secondo il Settore di intervento vede come insieme più numeroso quello corrispondente alla voce “Opere, impianti, attrezzature per attività produttive”. Osservando il costo dei progetti, invece, i settori che programmano maggiori risorse per l’attuazione degli interventi sono le “Infrastrutture di trasporto” seguite dalle “Infrastrutture sociali”

Numero CUP (attivi e chiusi) per "Settore" di intervento



Fonte: banca dati CUP (DiPE), 9 maggio 2023

Costo CUP (attivi e chiusi) per "Settore" di intervento



Fonte: banca dati CUP (DiPE), 9 maggio 2023

Il portale ad accesso libero *OPENCUP*

Il portale *OPENCUP*, nato da un'iniziativa originariamente finanziata nell'ambito del *PON Governance e Capacità istituzionale* nel ciclo di programmazione 2007-2013, espone i dati sugli investimenti pubblici programmati e censiti nel sistema CUP.

Tale iniziativa è basata sulla condivisione e trasparenza delle informazioni e sull'idea che una migliore gestione delle risorse pubbliche possa trarre vantaggio da azioni di "governo aperto". A tal fine, il DiPE partecipa attivamente ai tavoli tecnici del 5° Piano d'Azione Nazionale, organizzati nell'ambito di *Open Government Partnership (OGP)* per la diffusione della cultura degli *open data*, nonché al *Forum Multistakeholder*.

Attualmente, il portale espone i dati riferiti a quasi 6 milioni di progetti registrati nel sistema CUP e si pone l'obiettivo di realizzare la piena interoperabilità con altri dati, pubblicati in formato aperto, da altre Istituzioni pubbliche.

Nel corso del 2022 sono state avviate diverse azioni necessarie alla sua evoluzione:

1. integrazione di tutte le nature di progetto (infatti saranno incluse tutte le nature dei progetti);
2. *upgrade* dei servizi *web* per l'esposizione dei dati (tramite API –*Application Programming Interface*);
3. estensione dei servizi di interoperabilità con altri sistemi nazionali in tema di monitoraggio dei progetti d'investimento pubblico (es. BDAP);
4. rivisitazione del *layout* del portale secondo gli *standard* AGID.

Il completamento delle predette attività è previsto entro la fine del 2023.

Il portale *OPENCUP* e il PNRR

Da maggio 2022, sul portale *OPENCUP* viene periodicamente pubblicato un *dataset* sui progetti di investimento pubblico registrati nella banca dati CUP e classificati come interventi candidati ad essere finanziati o cofinanziati nell'ambito del PNRR. I dati in questione si riferiscono a tutti i progetti d'investimento pubblico identificati dai CUP e associati al PNRR già in fase di generazione dei codici, da parte dagli Enti responsabili degli interventi.

Nel 2022 il corredo informativo dei progetti all'interno del sistema CUP è stato integrato con ulteriori campi per associare gli interventi al PNRR come la Tematica CUP (che classifica la Missione, la Componente e la Misura di investimento), il *Sub-investimento* e i *Target* associati. Tale associazione al PNRR non è obbligatoria ed è riferita a un'indicazione fornita dall'utente al momento della richiesta del codice

Si precisa che i dati oggetto del rilascio in formato *open* rappresentano l'insieme di interventi candidati nell'ambito del PNRR, che potrebbero però non essere ammessi ai finanziamenti del Piano e, eventualmente, potrebbero essere in seguito finanziati da altre misure di spesa. Per la lista definitiva dei progetti effettivamente finanziati si rimanda agli elenchi ufficiali emanati dalle Amministrazioni responsabili dei finanziamenti.

Allegato 2 - Monitoraggio di 21 programma di spesa

Come accennato (capitolo 1), questo allegato contiene l'aggiornamento sullo stato di avanzamento dei programmi di spesa partendo dallo schema della precedente informativa e da successivi documenti del DiPE che riguardano, allo stato, 21 iniziative oggetto di monitoraggio.

Il sistema MIP

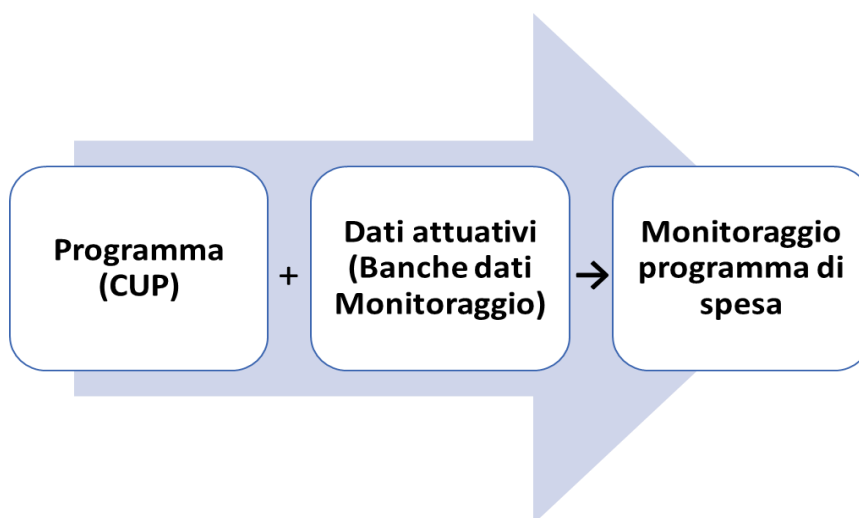
Il *sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici* (MIP) persegue principalmente l'obiettivo di dotare il CIPESS e le altre strutture interessate alla programmazione degli investimenti pubblici di uno strumento informativo per monitorare l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico della “*spesa per lo sviluppo*”.

Come detto, il MIP è relativo alla “spesa per lo sviluppo”, che rappresenta la pluralità di interventi, detti “progetti di investimento pubblico”, direttamente e/o indirettamente finanziati da risorse pubbliche, o che comunque prevedono l'utilizzo di strutture pubbliche, riguardanti:

- realizzazione di opere e lavori pubblici, inclusi quelli realizzati ricorrendo al partenariato pubblico privato (PPP);
- concessione di incentivi a unità produttive;
- concessione di aiuti a soggetti diversi da unità produttive (come nel caso di calamità naturali, *voucher* formativi etc);
- acquisto o realizzazione di servizi;
- acquisto di partecipazioni azionarie e operazioni di aumento di capitale;
- acquisto di beni.

Il processo di aggiornamento finalizzato al potenziamento e stabilizzazione dei flussi informativi tra il MIP e le altre banche dati è tra le priorità della struttura di supporto al Sistema di monitoraggio. Il potenziamento dei flussi informativi comporta l'esame da parte del DiPE dei decreti di attuazione dei programmi di spesa previsti dalle diverse fonti di finanziamento, nonché comporta un continuo confronto con diverse Amministrazioni che, talvolta, è stato strutturato in appositi protocolli.

La cosiddetta “Riforma del Sistema CUP” (introdotta con l'art. 41 del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) ha rafforzato la logica dell'associazione del progetto (CUP) al programma di spesa con l'obiettivo, tra l'altro, di permettere di analizzare il «*disegno dispositivo e attuativo*» del medesimo programma e l'articolazione quantitativa dei relativi interventi finanziati (ossia gli importi finanziati stratificati per classe di valore, tipologia, settore di intervento, durata media di attuazione degli interventi), al fine di giungere a una conoscenza del grado di tempestività dell'attuazione e, ove necessario, all'individuazione degli elementi “di forza” della misura che potrebbero essere replicati in altri contesti.



Il DiPE ha allestito un sistema informativo integrato, in grado di fornire dati sull'attuazione di alcune politiche di sviluppo, convertite appunto nei 21 studi di monitoraggio di cui al presente allegato, potenzialmente estendibile ad altre politiche di sviluppo.

Il sistema è in grado di restituire delle schede che consentono un'analisi sia di dettaglio sia sintetica dei programmi di spesa e, mediante il raffronto con strumenti di *benchmark*¹⁵, consente di ottenere le informazioni giuridico-amministrative e finanziarie relative agli stessi programmi¹⁶. Le informazioni delle schede di monitoraggio sono relative a: base normativa, amministrazione titolare, settore e finalità dell'investimento, finanziamento, norme successivamente intervenute, elementi di analisi per l'avanzamento finanziario, istruttoria, erogazione, monitoraggio attuativo della misura.

L'offerta informativa, attraverso un catalogo delle schede di analisi e monitoraggio dei programmi di spesa al passo con la domanda sempre crescente di informazioni immediate, organizzate e trasparenti, permette, in prospettiva, più ampie valorizzazioni dell'enorme patrimonio di dati in materia di spesa nazionale per investimenti pubblici. L'offerta informativa è uno strumento di trasparenza e *accountability*.

¹⁵ Il *benchmark* è elaborato rapportando i tempi medi di completamento delle opere pubbliche (Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale, "*I tempi di realizzazione delle opere*") con i profili di cassa nel corso della realizzazione dell'opera oggetto di analisi.

¹⁶ I dati di monitoraggio sono aggiornati grazie all'interoperabilità con la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, sezione Opere Pubbliche, MOP-BDAP, regolata dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229.

Sintesi dei piani di spesa monitorati



Le informazioni contenute nel MIP

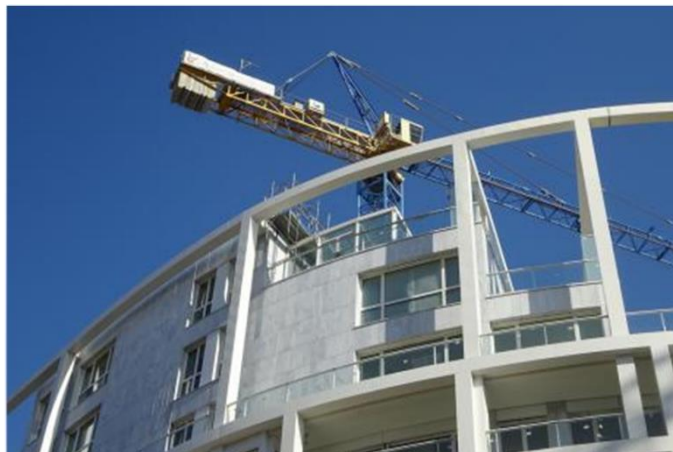
Il sistema MIP è consultabile dal sito <http://mip.gov.it/>, ove è possibile accedere a specifici *report* e approfondimenti sullo stato di avanzamento di alcuni programmi di spesa riguardanti gli interventi che i soggetti titolari del CUP hanno caricato sul sistema BDAP. Il DiPE è impegnato nel compito di verifica sulla coerenza e validità dei CUP associati ai diversi interventi, classificati nei differenti programmi di spesa. Questo controllo viene effettuato anche attraverso i decreti di approvazione dei programmi di spesa. Le riunioni con le Amministrazioni titolari di detti programmi permettono un costante aggiornamento dei dati.

A oggi nel sistema MIP sono monitorati 21 programmi di spesa, articolati per ambito, Amministrazione titolare del programma di finanziamento ed esercizio finanziario; per ciascuno di questi viene data evidenza circa:

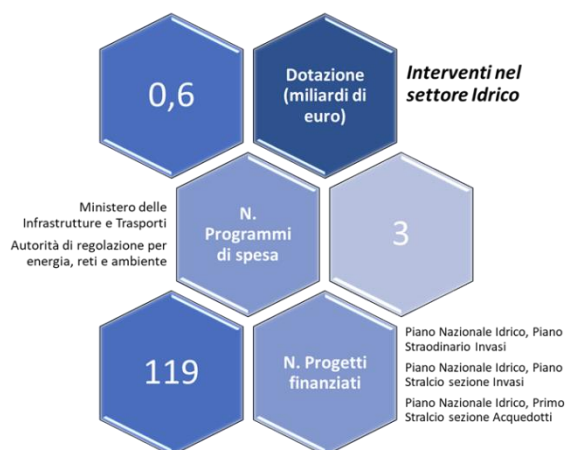
- la fase di realizzazione (procedurale e fisica, quest'ultima riferita ai SAL) in cui si trova il progetto, con i CIG di riferimento (informazione necessaria se il progetto è realizzato con più appalti);
- i singoli pagamenti con lo stato di avanzamento della spesa, derivanti dalle segnalazioni sul sistema BDAP da parte dei soggetti titolari di ciascun intervento e/o dai mandati automatici di pagamento registrati sul c/tesoreria nel sistema SIOPE/SIPOE+;
- il quadro economico-finanziario e le sue variazioni, con l'indicazione delle fonti di copertura;
- l'*iter* delle fasi di esecuzione dell'intervento.

I 21 programmi di spesa sono stati classificati e raggruppati in tre differenti macro-aree:

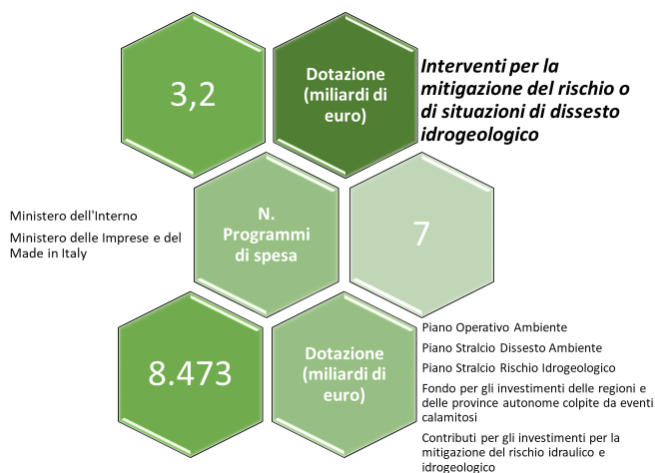
a) Programmi di spesa a favore dei Comuni:



b) Programmi di spesa nel settore idrico:



c) Programmi di spesa per la mitigazione del rischio o di situazioni di dissesto idrogeologico:



Nella tabella/grafici che seguono viene rappresentata in sintesi l'evoluzione dei dati MIP per i suddetti programmi di spesa, indicando il numero dei progetti, il costo complessivo, i dati di finanziamento e la quota di concessione dalle rispettive misure.

La tabella seguente, focalizzata sulla tipologia degli interventi, mostra il maggior impegno per la “difesa del suolo” (circa 4,9 miliardi di euro); mentre le “strade”, con il 34% sul totale, sono i progetti con la numerosità maggiore (circa 16 mila); le opere con una media di impegno di finanziamento totale più alto risultano essere le “risorse idriche” con una media di impegno di finanziamento di quasi 2 milioni di euro.

Monitoraggio attuativo dei Programmi di spesa articolato per settore di intervento

Articolazione per tipologia di intervento	Interventi totali (CUP) (N.)	Costo Progetto (CUP) (mln euro)	Finanziamento Totale interventi (mln euro)	Interventi monitorati (BDAP) (N.)	Valore dei progetti monitorati (BDAP) (mln euro)
ALTRE OPERE AMBIENTALI	770	196,3	199,9	636	144,7
ALTRE OPERE DI VIABILITA'	163	17,0	19,5	154	16,2
ALTRI TRASPORTI	75	35,9	51,7	62	35,2
CULTURA E SERVIZI RICREATIVI	3.285	251,2	250,6	3.134	233,0
DIFESA DEL SUOLO	6.597	4.733,0	4.861,8	5.022	3.646,1
EDILIZIA	9.860	843,8	855,4	9.459	781,0
RISORSE IDRICHE	850	1.668,5	1.691,0	681	716,0
SMALTIMENTO REFLUI E RIFIUTI	75	5,7	5,9	68	5,5
STRADE	15.913	1.832,7	1.899,6	14.825	1.574,1
VARIE	8.924	679,8	701,6	8.485	609,8
Totale complessivo	46.512	10.264	10.537	42.526	7.762

Fonte: sistema MIP (DiPE), 9 marzo 2023

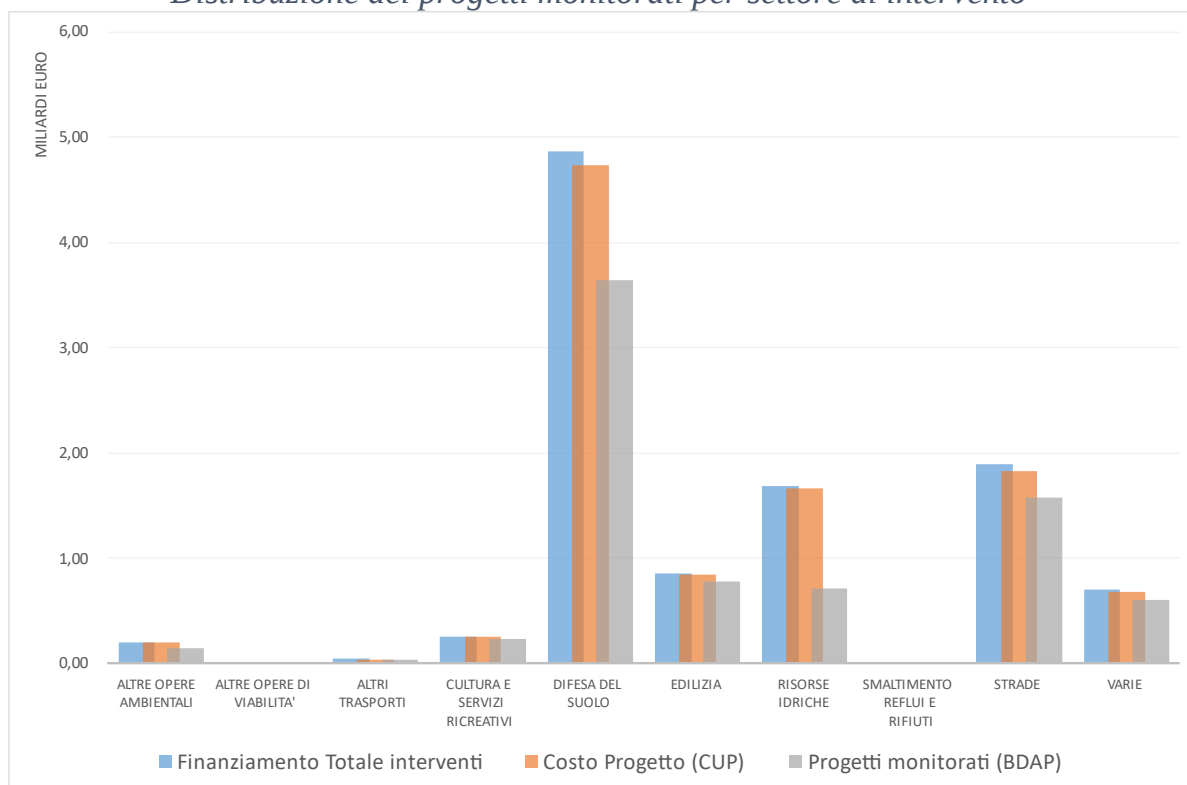
Come si può notare, relativamente agli interventi (CUP) che rientrano nei 21 programmi di spesa analizzati dal sistema MIP, quasi il 91,5% del totale dei CUP e il 73,4% del valore complessivo risultano oggetto di monitoraggio dalla BDAP.

Quanto sopra può essere apprezzato anche a livello di singolo settore di intervento.

Il grafico seguente espone gli importi dei progetti rientranti nell'analisi di monitoraggio dei 21 programmi di spesa, mettendo a confronto, per ciascun dei 10 settori di intervento:

- gli importi del finanziamento totale per ciascun settore intervento (tutte le fonti di finanziamento);
- il valore di finanziamento concesso per ciascun settore di intervento (come risultante dai decreti di assegnazione);
- il costo del progetto (ossia il valore che la stazione appaltante imputa all'atto di generazione del CUP).

Distribuzione dei progetti monitorati per settore di intervento



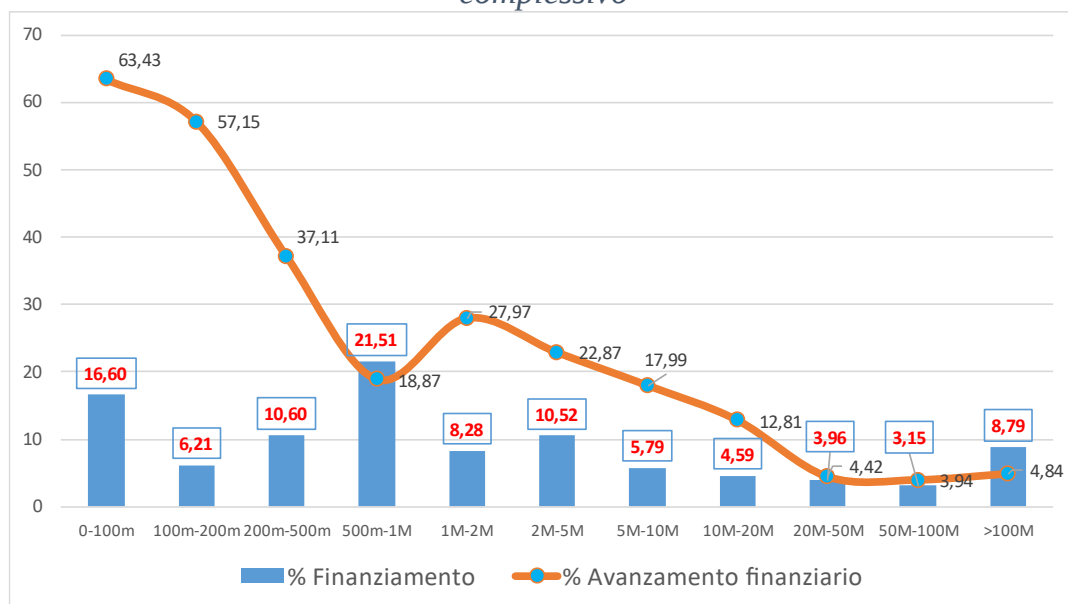
Fonte: sistema MIP (DiPE), 9 marzo 2023

Il grafico seguente evidenzia, per classe di importo delle opere, la percentuale rispetto al totale e l'avanzamento finanziario.

La curva dell'*avanzamento finanziario*, che rappresenta la quota in percentuale di spesa per gli interventi marcati all'interno di una specifica classe di valore, mostra che la capacità e, *mutatis mutandis*, la velocità di spesa pubblica è inversamente proporzionale al valore dei progetti¹⁷: è infatti maggiore negli insiemi con importi più piccoli per contrarsi quando le opere monitorate crescono di importo.

¹⁷ La classe di valore tra 500 mila e 1 milione di euro rappresenta la sola eccezione; analizzando in dettaglio questa porzione, infatti, essa è composta per quasi il 55,5% da interventi rientranti nella misura "Contributi per la realizzazione di opere pubbliche per la messa in sicurezza di edifici e del territorio, legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, comma 139" per l'esercizio 2021 la quale ha realizzato in effetti una capacità di avanzamento finanziario solo del 6%. La *ratio* è quasi certamente ascrivibile al fatto che la misura in questione è relativamente recente e che l'affidamento (e quindi l'inizio) dei lavori può arrivare anche fino a 23 mesi dalla data di emanazione del Decreto di determinazione della graduatoria completa (avvenuta il 23 febbraio 2021) come stabilito dal medesimo decreto e, pertanto, molti progetti non hanno ancora generato pagamenti. In più si consideri che la misura è rientrata completamente sotto copertura del PNRR, Missione 2 Componente 4, Investimento 2.2 (*Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni*) obbligando molti amministratori locali a riorganizzare le modalità di affidamento.

Distribuzione dell'importo finanziato per classe di valore e avanzamento finanziario complessivo



Fonte: sistema MIP (DiPE), 9 marzo 2023

GLOSSARIO

- **AGID:** *AgID: Agenzia per l'Italia Digitale*
- **ANAC:** *Autorità Nazionale Anti Corruzione*
- **API:** *(Application Programming Interface "interfaccia di programmazione delle applicazioni") è un insieme di istruzioni e protocolli per costruire e integrare un software applicativo. In pratica un API è un intermediario software grazie al quale due applicazioni possono comunicare tra loro*
- **BDAP:** *Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche di RGS è il sistema atto a raccogliere tutte le informazioni per il tracciamento del ciclo della spesa per opere pubbliche in Italia*
- **CCASIIP:** *Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e degli Insediamenti Prioritari*
- **CIG:** *(Codice Identificativo di Gara) è un codice per l'identificazione univoca delle gare, dei loro lotti e dei contratti su SIMOG dell'ANAC*
- **CIPESS:** *Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile*
- **CLP:** *(Codice Locale di Progetto) è un codice di identificazione del lotto o tratta di progetto per la realizzazione dell'opera pubblica su MOP-BDAP; identifica che l'opera è monitorata in BDAP*
- **Costo CUP:** *è il costo totale del progetto che la stazione appaltante, titolare dell'intervento, imputa in via previsionale sul sistema all'atto di generazione del CUP*
- **CUP:** *(Codice Unico di Progetto) identifica un progetto d'investimento pubblico; è stato istituito dal comma 1, dell'art. 11, della legge n. 3 del 2003 per le finalità di cui all'art. 1, commi 5 e 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144, che stabilisce, presso il CIPE, il sistema MIP*
- **DiPE:** *Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri*
- **Finanziamento totale:** *è la somma, per ciascun intervento, del rispettivo valore finanziato che è stato indicato dall'amministrazione responsabile nel sistema BDAP oppure, in assenza di tale imputazione, del valore indicato come costo progetto sul sistema CUP*
- **Finanziato CUP:** *è la quota di finanziato pubblico che la stazione appaltante, titolare dell'intervento, imputa in via previsionale sul sistema all'atto di generazione del CUP*
- **FSC:** *(Fondo per lo sviluppo e la coesione) è, congiuntamente ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali*
- **Impegni accertati:** *sono il valore totale degli impegni giuridicamente vincolanti che sono riportati nel sistema BDAP*
- **Interventi:** *si intendono tutti i progetti presenti in banca dati dotati di Codice Unico di Progetto (CUP)*
- **MGO:** *Monitoraggio delle grandi opere*
- **MIP:** *sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici*
- **MOP-BDAP:** *(Monitoraggio Opere Pubbliche della BDAP) è il sistema per l'alimentazione delle informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alle opere pubbliche aventi finanziamenti statali*
- **PCM:** *Presidenza del Consiglio dei ministri*
- **PdC:** *Piano dei Costi delle Opere Pubbliche derivante dalle segnalazioni puntuali nella sezione finanziaria eseguite dal soggetto titolare del progetto su MOP-BDAP*

- **PNRR:** (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU) concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica
- **Quadro Economico:** include le voci di spesa previste ed effettive che l'amministrazione responsabile del progetto ha attribuito nel sistema BDAP
- **Realizzato da PdC:** indica il costo sostenuto per la realizzazione dell'opera pubblica in base alle rilevazioni dal Piano dei Costi delle opere pubbliche segnalato su BDAP (v. anche Valore progetti realizzati da BDAP)
- **RGS:** Ragioneria Generale dello Stato
- **SCM:** (Standard Cost Model) indica una metodologia per misurare gli oneri della regolazione e gli impatti di interventi di semplificazione
- **SIMOG:** (Sistema Informativo Monitoraggio Gare) è il sistema informatico dell'ANAC, messo a disposizione dei Responsabili del Procedimento presso le stazioni appaltanti, per la gestione delle gare
- **SIOPE:** (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è, insieme alla sua evoluzione SIOPE PLUS, il sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002, disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge n. 196 del 2009. L'art. 1, comma 533, della legge di bilancio 2017, ha stabilito l'evoluzione in SIOPE+, con l'obiettivo di migliorare il monitoraggio dei tempi di pagamento grazie all'integrazione di quanto già rilevato dal sistema SIOPE con le informazioni delle fatture passive registrate dalla Piattaforma elettronica (PCC) in modo di seguire l'intero ciclo delle entrate e delle spese.
- **Standard AGID:** meglio noto come "linee guida di design per i servizi web della PA", contengono un insieme di regole per la progettazione dei siti e dei servizi dalla Pubblica amministrazione
- **Tempi medi trascorsi da inizio intervento:** è il valore medio, espresso in anni, di tutti gli interventi rientranti nel perimetro del monitoraggio calcolato come differenza tra la data di generazione e la data di chiusura, nei casi di interventi conclusi, oppure della ultima data di monitoraggio di ciascuna analisi per tutti i progetti ancora attivi
- **Valore progetti monitorati in BDAP:** è la sommatoria di tutti finanziamenti che vengono registrati e monitorati su BDAP
- **Valore progetti realizzati da BDAP:** è la sommatoria su BDAP dei costi sostenuti come imputati sul PdC (v. anche Realizzato da PdC)

Informativa presentata al CIPESS del 20 luglio 2023