SINTESI

Si sottopone al CIPE, ai fini della successiva trasmissione al Parlamento ai sensi dell'art. 1, comma 6, della legge 144/99, la relazione sul sistema Codice Unico di Progetto (CUP) - Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) relativa alle attività svolte nel 2° semestre 2008.

Il sistema mira ad assicurare la disponibilità di dati tempestivi e affidabili sull'evoluzione delle opere pubbliche e, più in generale, degli interventi pubblici per lo sviluppo.

Basato sull'utilizzo del CUP, codice alfanumerico che individua in modo biunivoco un "progetto di investimento pubblico" (opera pubblica, agevolazione imprenditoriale, intervento di formazione, ricerca, ..), il sistema MIP si pone l'obiettivo di informare con immediatezza sull'evoluzione del progetto stesso dal punto di vista procedurale, fisico e finanziario.

Il CUP è stato istituito a fronte della necessità di individuare, per ogni progetto d'investimento pubblico, una "unità di rilevazione" comune ai sistemi di monitoraggio delle amministrazioni centrali e locali. Grazie a questa unità di rilevazione comune, è possibile incrociare i dati che i soggetti responsabili dei singoli progetti sono tenuti a fornire ai vari sistemi di monitoraggio; dati sovente differenziati a seconda della natura e degli scopi di ciascuna banca dati. Ne risulta accresciuta la trasparenza, coerenza e correttezza del patrimonio informativo dell'Amministrazione pubblica.

Il sistema CUP / MIP ha anche l'obiettivo di richiedere che i dati vengano inseriti una sola volta, usando lo strumento informatico innovativo della "cooperazione applicativa"[1] per la ricezione degli stessi e la messa a disposizione delle varie Amministrazioni centrali e locali interessate, ai fini delle elaborazioni di rispettiva competenza[2]. Si realizzano così la

---

[1] Lo strumento tecnologico detto "cooperazione applicativa" è la capacità di due o più sistemi informativi di avvalersi, ciascuno nella propria logica applicativa, dell'interscambio automatico di informazioni con gli altri sistemi. La modalità di gestione dei rapporti fra i sistemi informativi sarà basata sull'uso delle "porte di dominio", come definito negli standard CNIPA per la cooperazione applicativa. Ogni Dominio di Cooperazione, in base ad appositi "accordi di servizio" stipulati secondo gli schemi definiti dalle regole tecniche dell'SPC, Sistema Pubblico di Connettività, comunica quali dati renderà disponibili e quali dati vorrà ricevere tramite la sua porta di dominio.
In questi mesi sta per iniziare una fase di sperimentazione con CNIPA dell'uso della cooperazione applicativa per il MIP, il quale prevede che ogni dato sia reso disponibile ad "evento", cioè quando avviene l'episodio – rilevante ai fini della conoscenza dell'evoluzione del progetto – che deve essere comunicato al sistema; il dato viene reso disponibile dal soggetto che sta realizzando il progetto, tramite il suo sistema informativo o altro sistema da lui delegato, sulle specifiche porte di dominio.

[2] Come detto di seguito, la progettazione del MIP prevede che si individui il "set minimo" di informazioni che servono a seguire l'evoluzione del progetto: il soggetto responsabile rende disponibili queste informazioni – via cooperazione applicativa - quando avviene l'evento (un pagamento, l'approvazione di un SAL, il superamento di una fase ecc) che deve essere reso noto tramite dette informazioni ai vari sistemi di monitoraggio; questi

semplificazione ed il contenimento dei costi del monitoraggio, a fronte di una maggiore incisività al monitoraggio medesimo, sia per l'univocità dei dati relativi ad un determinato progetto, sia per la completezza dell'insieme d'interventi, che a regime saranno monitorati dal CUP / MIP, consentendo un'effettiva verifica su modi e tempi di utilizzo delle risorse pubbliche.

Tra il 2003 e il 2008 sono stati inseriti nella banca dati del CUP circa 460.000 progetti, di cui 97.000 comunicati nel solo 2008; più del 50 per cento del totale dei progetti (oltre 250.000) è relativo a lavori pubblici, mentre circa il 35 per cento (160.000) riguarda gli incentivi alle imprese.

Per quanto riguarda il MIP, a seguito della delibera CIPE 151/2006, è stata avviata nel 2007 la fase di progettazione nel settore dei lavori pubblici, con la stipula da parte del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio (DIPE – PCM) di specifici protocolli d'intesa con i Ministeri delle infrastrutture e trasporti, dello sviluppo economico e dell'ambiente, la Ragioneria Generale dello Stato, alcune Regioni ed Enti locali.

Nella attuale fase, si sta lavorando alla individuazione degli "eventi" che attivano l'obbligo di comunicazione da parte dei soggetti responsabili dei singoli interventi e alla definizione del set di dati da inserire..

Inoltre, è in via di perfezionamento il collegamento del CUP sia con il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE) – operante presso la Ragioneria Generale dello Stato e relativo ai movimenti finanziari dei soggetti classificabili quali amministrazioni pubbliche – sia con altri sistemi di monitoraggio che seguono le infrastrutture (come ad esempio, il sistema Applicativo Intese del Ministero dello sviluppo economico, relativo agli Accordi di programma quadro, o il sistema Monit WEB della Ragioneria Generale dello Stato, relativo agli interventi finanziati con i fondi strutturali comunitari).

Particolare rilievo - ai fini della tracciabilità della spesa, obiettivo perseguito da ultimo anche dal Decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella Regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile" - ha il rapporto fra SIOPE e CUP: se

---

sistemi possono acquisire, sempre via cooperazione applicativa, questo set minimo di informazioni e riceveranno poi, con sistemi e logiche tradizionali, le altre informazioni per loro necessarie. Questa funzione del MIP richiede, ovviamente, che il set minimo di informazioni sia definito in modo eguale nei vari sistemi di monitoraggio interessati: a tal fine, ad esempio, queste informazioni sono scelte fra quelle comprese nel "tracciato unico" comune ai sistemi Al e Monit web per il QSN 2007 – 2013 e (per quanto possibile) nelle schede dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

l'apposito campo nei mandati informatici relativi a progetti di investimento è compilato con l'inserimento del CUP, il sistema SIOPE consente infatti di seguire gli esborsi relativi, ottenendo informazioni attendibili e tempestive sull'evoluzione della spesa della Pubblica Amministrazione, come confermano i risultati sin qui ottenuti, descritti al successivo punto 4.2: in questa fase le informazioni sono rese disponibili da SIOPE al sistema CUP / MIP due volte al mese, ma è previsto si arrivi ad aggiornamenti giornalieri.

Nel 2009 è prevista una fase di sperimentazione del monitoraggio finanziario dell'intera filiera di aziende che partecipano alla realizzazione di un'opera rientrante nel Programma delle Infrastrutture Strategiche: è stato scelto, per questa sperimentazione, un tratto della Metro C di Roma. Il sistema si basa sul CUP, per avere la certezza dell'identificazione del progetto, e sull'impegno delle imprese all'utilizzo di conti dedicati e di bonifici *on line* per tutti i pagamenti relativi al progetto in esame.

1. LA NORMATIVA VIGENTE

La legge 144/1999 istituisce presso il CIPE il sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, con il compito di fornire tempestivamente informazioni sull'attuazione degli investimenti pubblici e, in particolare, sulle modalità attuative dei programmi di investimento e l'avanzamento tecnico procedurale, finanziario e fisico dei singoli interventi.

La stessa legge prevede che il MIP sia funzionale all'alimentazione di una banca dati tenuta nell'ambito dello stesso CIPE, il quale, con proprie delibere, costituisce e definisce la struttura del sistema, disciplina il suo funzionamento ed emana indirizzi per la sua attività, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano.

La legge 3/2003 prevede l'obbligatorietà del CUP per tutti i progetti d'investimento pubblico.

Il decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale", (come integrato dal decreto legislativo 159/2006) all'art. 72 detta le condizioni del Sistema Pubblico di Connettività, SPC, ed in particolare della "cooperazione applicativa", che è lo strumento previsto per il funzionamento del MIP, come indicato anche dalla delibera CIPE 25/2004 (vedi di seguito).

Una serie di delibere CIPE, come previsto dalla citata legge 144/1999, stabilisce le modalità di attuazione del sistema. In particolare:

- la delibera n. 143 del 2002, delibera fondante del sistema CUP, individua i soggetti che devono richiedere i codici e stabilisce le modalità organizzative del sistema CUP, prevedendo l'istituzione della Struttura di supporto CUP e i principali compiti che essa deve svolgere, fra cui la redazione del Rapporto semestrale sulle attività svolte nell'ambito del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri[3];
- la delibera n. 24 del 2004, riprendendo la legge 3/2003, stabilisce l'obbligatorietà dell'uso del CUP su tutti i documenti contabili e amministrativi, cartacei e informatici, attinenti al progetto cui è abbinato il codice, e nelle relative banche dati;

[3] Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica ha sostituito, a seguito del trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei Ministri operato con decreto-legge 181/2006, convertito dalla legge 233/2006, l'ex Servizio Centrale di Segreteria del CIPE, già operante presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

- la delibera n. 25 del 2004, su cui è stata acquisita l'intesa della Conferenza Unificata, detta le linee guida per lo sviluppo del progetto MIP e prevede che la Struttura di supporto CUP, opportunamente adeguata, operi anche quale unità centrale del sistema MIP;
- la delibera n. 151 del 2006 invita il DIPE ad iniziare la progettazione del sistema MIP, prevedendo di operare non tramite gare per l'affidamento all'esterno di questa attività – come previsto dalla delibera precedente -, ma utilizzando la Struttura di supporto e le competenze acquisite ed iniziando dal settore dei lavori pubblici: a tale fine DIPE era autorizzato a stipulare i citati protocolli d'intesa con le principali Amministrazioni di spesa e la sperimentazione, con la Ragione Generale dello Stato, del collegamento tra SIOPE e CUP. La stessa delibera prevede che DIPE e RGS riferiscano semestralmente al CIPE[4].

Il secondo correttivo al codice degli appalti recepisce, all'art. 161, comma 6 bis, il dettato delle delibere n. 24/2004 e n. 151/2006 e ribadisce, per le opere di Legge Obiettivo, l'obbligo di riportare sui mandati di pagamento il codice CUP.

Inoltre, nello schema di regolamento attuativo del suddetto codice degli appalti, in corso di approvazione, è previsto che:

- il responsabile unico del procedimento (RUP) si assicuri curi che sia richiesto il CUP e che lo stesso sia riportato su tutti i documenti amministrativi e contabili concernenti il progetto;
- l'elenco annuale del programma triennale riporti per ciascun lavoro l'indicazione del CUP.

Infine, l'indicazione del CUP è prevista dalla Cassa Depositi e Prestiti fra le informazioni che gli Enti locali devono fornire all'atto della richiesta di mutui e dal Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013 fra i dati da inserire nei sistemi *MONIT web* (Ragioneria Generale dello Stato) e *Applicativo Intese* (Ministero per lo sviluppo economico).

4 La Struttura di supporto invia a DIPE, ogni semestre, una relazione comprensiva – dal 2007 - delle note redatte da tutti i gruppi di lavoro MIP, ivi compreso quello con Ragioneria. La relazione della Struttura, relativa al II semestre 2008, è pubblicato sul sito del CIPE come allegato tecnico alla presente nota.

2. OBIETTIVI DEL SISTEMA CUP / MIP

Il sistema CUP / MIP è stato istituito presso il CIPE al fine di migliorare la conoscenza, con informazioni tempestive ed attendibili, dello stato d'attuazione dei progetti d'investimento per i quali siano state impegnate risorse pubbliche e degli effetti delle decisioni assunte.

Nelle intenzioni del legislatore era necessario superare due specifici problemi, derivanti dalla dispersione dei sistemi di monitoraggio esistenti:

- i vari sistemi di monitoraggio non consentivano di incrociare le informazioni presenti nelle singole banche dati, essenzialmente perché ciascun sistema utilizzava una propria specifica unità di rilevazione;
- i soggetti responsabili degli interventi di spesa per lo sviluppo erano quindi costretti a comunicare dati molto simili, ma non identici, ai vari sistemi di monitoraggio, spesso con criteri di segnalazione e tempi diversi, la qual cosa determinava un aggravio di lavoro ed un aumento delle probabilità di errore.

Il progetto CUP / MIP è stato disegnato con gli obiettivi di:

- semplificare l'attività amministrativa, attraverso l'individuazione di una "unità di rilevazione" comune a tutti i sistemi di monitoraggio;
- consentire - tenuto conto che il MIP ha le caratteristiche intrinseche di una base dati di interesse nazionale, come definita dall'art. 60 del citato Codice dell'amministrazione digitale - che i dati sull'evoluzione dei progetti di sviluppo siano inseriti, raccolti, conservati e resi accessibili a tutte le Amministrazioni coinvolte attraverso le moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione, secondo le regole tecniche del Sistema Pubblico di Connettività, SPC.

Per far fronte al problema costituito dal fatto che i soggetti responsabili dei progetti devono, come detto, comunicare dati in gran parte simili a vari sistemi di monitoraggio, con criteri e tempi diversi, il sistema MIP prevede che, a regime, i dati necessari per conoscere l'evoluzione di un progetto sul territorio siano resi disponibili dal soggetto responsabile una sola volta, cioè al momento in cui avviene l'evento che ha rilievo sull'evoluzione realizzativa del progetto stesso.

Di seguito, è presentata in sintesi la situazione del sistema CUP ed i risultati ottenuti nella progettazione del sistema MIP. Maggiori informazioni possono essere desunte dalla citata Relazione presentata dalla Struttura di supporto CUP agli uffici di DIPE in merito alle attività svolte nel secondo semestre 2008, relazione anche disponibile sul sito del CIPE all'indirizzo http://www.cipecomitato.it.

3. IL CODICE UNICO DI PROGETTO

Il CUP è una stringa alfanumerica, collegata in modo biunivoco al corredo informativo del progetto comunicato dall'utente via *internet* al sito (www.cipecomitato.it), all'inserimento del quale il codice è immediatamente generato: si può quindi paragonare il CUP a un codice fiscale. Il soggetto responsabile del progetto deve richiedere il codice nello stesso momento in cui decide di realizzare il progetto.

Analogamente al codice fiscale, il CUP va riportato su tutti i documenti amministrativi e contabili, cartacei ed informatici, relativi al progetto, e nelle connesse banche dati. Il codice esiste solo in quanto strumento per il funzionamento del MIP: il rapporto fra CUP e MIP è, in qualche misura, paragonabile a quello esistente fra "codice fiscale" e "sistema tributario".

3.1 Le caratteristiche di funzionamento

La sezione web del CUP comprende un'area pubblica e una ad accesso riservato: quest'ultima è collegata a due banche dati, dei soggetti e dei progetti.

Nell'*area pubblica* sono disponibili le informazioni necessarie per registrarsi nel sistema e poter accedere all'area riservata[5]; sono inoltre disponibili notizie relative all'evoluzione del sistema, la normativa vigente, il manuale utente e le risposte alle domande più frequenti.

L'utente si collega all'area pubblica del sito per registrare l'Ente per il quale lavora e chiedere di essere autorizzato ad accedere all'area riservata[6].

L'*area riservata* serve per chiedere il CUP nel momento della decisione del soggetto di realizzare il progetto di investimento; per comunicare il corredo informativo del progetto; per interrogare la banca dati dei progetti[7].

---

[5] Si distingue il "soggetto", ossia l'Ente che ha deciso di realizzare il progetto d'investimento pubblico, dall'"utente", ossia il funzionario dell'Ente che è stato autorizzato a registrarsi al sistema e a richiedere il CUP.

[6] La registrazione dei soggetti e degli utenti prevede le seguenti fasi:

- l'utente si collega al sito (all'indirizzo http://www.cipecomitato.it/cup/cup.asp) e compila la maschera di registrazione, che può quindi inviare via *internet* al sistema;
- il sistema, effettuati alcuni controlli, invia un messaggio di posta elettronica all'utente chiedendo conferma dei dati ed eventuali integrazioni o chiarimenti;
- l'utente risponde a sua volta con un messaggio;
- il sistema, con un secondo messaggio, invia all'utente la *password* e il codice identificativo, che gli consentono di accedere all'area riservata;
- Il sistema CUP consente ai soggetti di far accreditare al sistema il numero di utenti che ritiene opportuno.

Il corredo informativo rappresenta la fotografia del progetto al momento in cui viene assunto l'atto amministrativo che ne decide la realizzazione: qualsiasi modifica o evoluzione dei vari dati sarà poi letta dal MIP, che seguirà l'evoluzione del progetto attraverso il CUP riportato sulla documentazione relativa alla sua evoluzione.

Ad esempio, per i progetti di lavori pubblici, la richiesta del CUP deve essere fatta, di norma, quando il progetto è inserito nel piano annuale dell'Ente. Nel caso di concessione d'incentivi, il CUP va richieste dall'Ente che concede l'incentivo all'atto, in genere, dell'approvazione della graduatoria che comprende i nomi delle imprese e i benefici concessi.

Per assicurare il corretto ed efficace funzionamento del sistema, come previsto dalla citata delibera CIPE 143/2002, la Struttura di supporto CUP svolge le seguenti attività:

- supporto agli utenti nella fase di accredito al sistema e connessi controlli sulle informazioni fornite in questa fase dagli utenti stessi;
- supporto agli utenti come *help desk* di II° livello[8];
- manutenzione delle banche dati dei soggetti e dei progetti, attraverso l'attività di correzione degli errori nei corredi informativi, anche segnalati da appositi "allarmi" automatici;
- informazione e formazione, come raccomandato a suo tempo dalla Conferenza unificata e dal CIPE, attraverso principalmente seminari sul territorio.

---

[7] Il corredo informativo serve essenzialmente per distinguere un progetto dagli altri ed è strutturato in modo da agevolare le interrogazioni alla banca dati. Comprende essenzialmente le informazioni relative a:

- *chi sei*: una volta registratosi l'utente è entrato, con *password* e codice identificativo, nell'area riservata del sistema, che quindi lo riconosce e gli propone una serie di funzioni, tra cui la richiesta di un CUP;
- *cosa vuoi fare*: l'utente deve specificare quale progetto intenda realizzare. Con la seconda versione dell'applicativo (operativa da inizio 2007), queste informazioni sono richieste con maschere diverse a seconda della natura e del settore del progetto: questa scelta è stata fatta per guidare il più possibile l'utente nella compilazione dei campi relativi alla descrizione, con la finalità di ottenere corredi compilati in modo uniforme, che possano essere interrogati con risultati significativi;
- *dove lo vuoi fare*: l'applicativo chiede di specificare la localizzazione del progetto a livello di comune (o di più comuni nel caso, ad esempio, della realizzazione di un tratto di un'infrastruttura a rete, o di progetti che interessino un'intera area provinciale o regionale).
- *con quante risorse e con quali fonti*: l'utente deve indicare il costo totale del progetto, il totale del finanziamento pubblico e le fonti che concorrono al finanziamento, senza, però, indicarne la composizione percentuale.

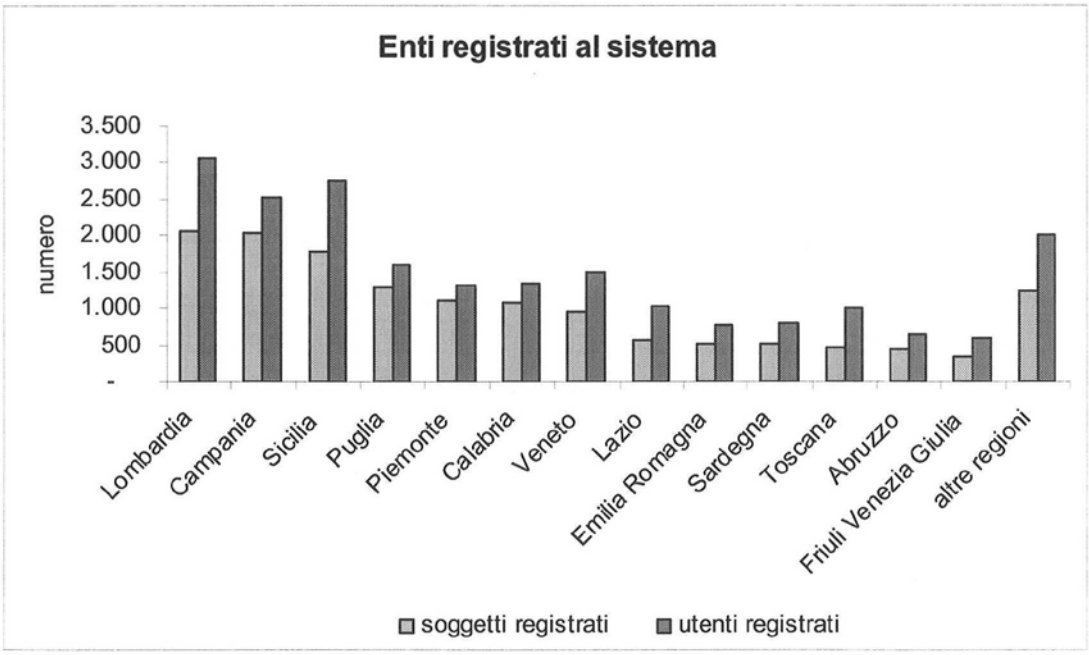
[8] Il I livello è assicurato da Consip tramite un apposito *call center*. Ogni mese la Struttura di supporto incontra alcuni componenti del *call center* sia per avere informazioni dirette sui più frequenti problemi evidenziati dagli utenti, sia per aggiornarne la preparazione, specie in relazione all'evoluzione del sistema CUP.

3.2. Lo stato d'attuazione

Il CUP è attivo dal gennaio 2003; dal 2007 è operativa una seconda versione dell'applicativo e, con circa 460.000 progetti presenti nella banca dati progetti e 20.000 utenti registrati nella banca dati soggetti, può essere considerato a regime.

Il grafico 1 illustra la ripartizione, per le Regioni con maggior numero di registrazioni, dei soggetti e degli utenti registrati al 31 dicembre 2008.

Grafico 1



Fonte: elaborazione della Struttura di supporto CUP

Per un primo gruppo di Regioni (Lombardia, Campania e Sicilia) i soggetti registrati sono circa 1.500 – 2.000; per un secondo gruppo (Puglia, Piemonte, Calabria e Veneto) 900 - 1.300; per il terzo gruppo (Lazio, Emilia Romagna e Sardegna) circa 500. Le restanti Regioni registrano un numero di soggetti accreditati anche significativamente inferiore, che decresce anche proporzionalmente all'estensione del territorio ed alla popolazione residente: poco più di 400 per Toscana e Abruzzo, all'incirca 300 per Friuli Venezia Giulia, Marche e Liguria, intorno a 100 per Molise, Valle d'Aosta, Basilicata e Umbria e circa 40 per il Trentino Alto Adige.

Per illustrare la banca dati dei progetti, sono riportati di seguito alcuni grafici, che mostrano:

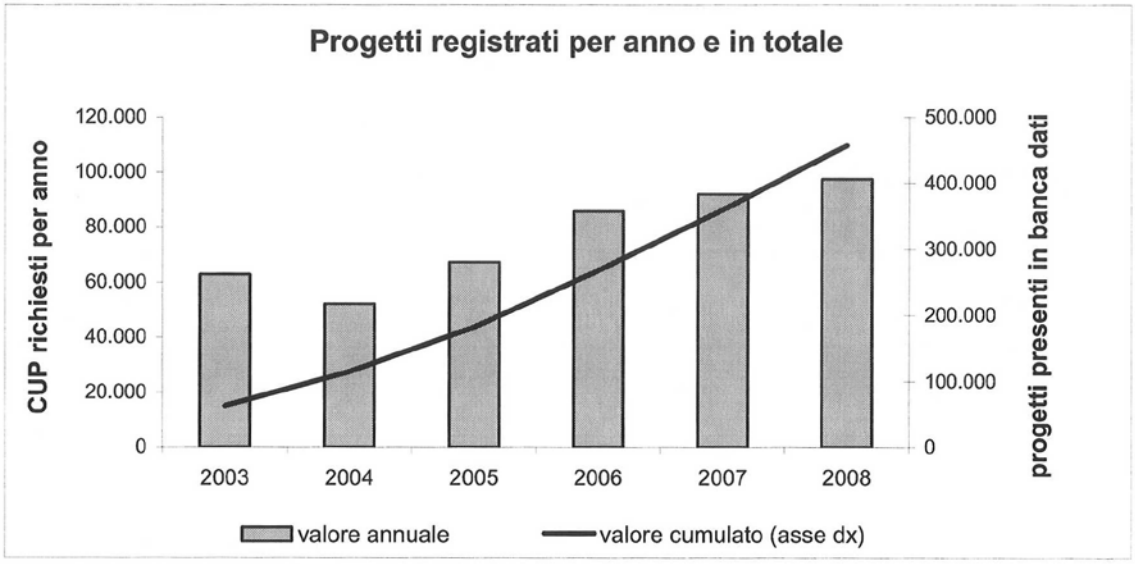
- il numero dei progetti (attivi e chiusi[9]) inseriti,
- la ripartizione dei progetti per natura, per settore e per regione,

[9] I progetti sono considerati "attivi" fino a che non sono completati. Ad esempio, per i lavori pubblici, un progetto è attivo finchè non è stato collaudato e non è stato pagato l'ultimo fornitore; a quel punto il progetto viene definito "chiuso".

- l'evoluzione nel tempo del totale dei progetti presenti in banca dati, con il numero e gli importi di costo e finanziamento dei progetti registrati nel secondo semestre del 2008, ripartiti per natura.

Il numero totale dei progetti inseriti per anno è evidenziato nel grafico 2.

Grafico 2

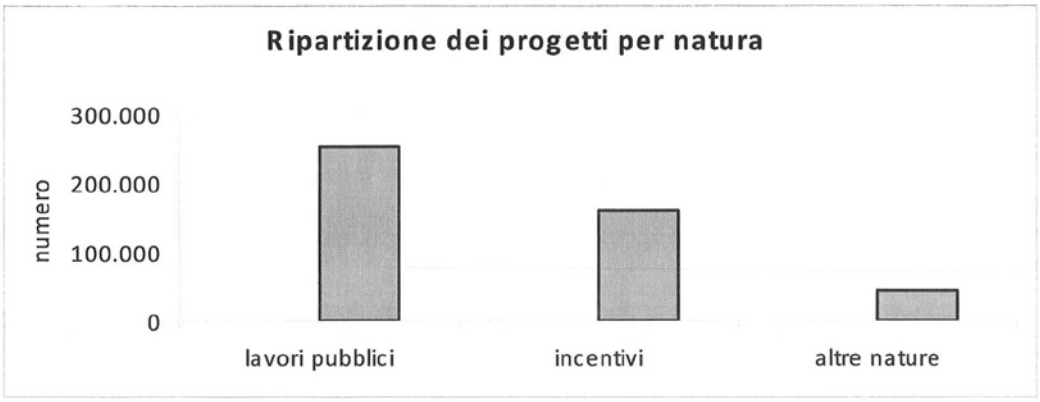


Fonte: elaborazione della Struttura di supporto CUP

A partire dal 2005, la richiesta annua di codici è in aumento, determinando un *trend* crescente dei progetti presenti in banca dati. Complessivamente, i CUP generati negli 8 anni sono quasi 460.000: nel solo 2008 sono stati registrati oltre 97.000 progetti.

Per quanto riguarda la ripartizione dei progetti fra le varie nature, il grafico 3 evidenzia come oltre 250.000 di questi, e quindi più del 50 per cento del totale, siano lavori pubblici, seguiti dagli interventi di incentivo allo sviluppo e quindi dalle altre nature (ricerca, formazione ecc.).

Grafico 3



Fonte: elaborazione della Struttura di supporto CUP

Per quanto riguarda la ripartizione per settore, il grafico 4 mette in risalto le "opere e infrastrutture sociali" (e quindi scuole, ospedali, palazzi per uffici e caserme, ecc.), le "infrastrutture di trasporto" e le "infrastrutture ambientali e risorse idriche". Nella natura "incentivi ad unità produttive" rilevano le "opere, impianti ed attrezzature per attività produttive e ricerca" e la "formazione e sostegni per il mercato del lavoro".