

PARTE PRIMA

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

PAGINA BIANCA

SERVIZIO CENTRALE SEGRETERIA CIPE**SISTEMI “CODICE UNICO DI PROGETTO” - CUP - E “MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI” – MIP -:
SITUAZIONE AL 12 DICEMBRE 2003**

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

a. SISTEMA CUP: la situazione ed il lavoro svolto

Il sistema “Codice Unico di Progetto” – CUP -, operativo presso il CIPE dal 1° gennaio 2003 in base alla normativa vigente (ed in particolare alla legge 3/2003 ed alla delibera CIPE 143/2002), prevede, come noto, che ogni progetto d’investimento pubblico, nuovo o in corso alla suddetta data, sia registrato al sistema stesso, contribuendo alla costituzione di una banca dati, chiamata “anagrafe dei progetti”.

Il codice CUP è una sorta di etichetta, che non cambia durante la vita del progetto, ed accompagna il progetto stesso dalle fasi iniziali fino al completamento della sua realizzazione.

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

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

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

Tutte queste procedure avvengono per via informatica.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. SISTEMA CUP: i risultati

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

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

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

Le informazioni di seguito sintetizzate riguardano:

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

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

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

Cup assegnati: distribuzione secondo la natura del progetto

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

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

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

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

Cup assegnati: distribuzione dei progetti per settore

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

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

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

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

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

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

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

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

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

Cup assegnati: distribuzione regionale per natura del progetto

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

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

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

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

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

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

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

Regione	Infrastrutture						Totale		
	Ambiente e risorse idriche	Energia	Trasporto	Attrezzatura di aree produttive	Telecomunicazioni e tecnologie informatiche	Opere sociali	n°	%	
Piemonte	214	9	887	3		7	1.012	2.132	8,3
Valle D'aosta	85	1	100				84	270	1,1
Lombardia	473	40	1.696	12		8	2.740	4.969	19,4
Trentino-Alto Adige	0	0	10	0		0	0	10	0,0
Veneto	373	34	944	8		27	1.314	2.700	10,5
Friuli-Venezia Giulia	76	17	134	4		1	230	462	1,8
Liguria	144	3	423			3	451	1.024	4,0
Emilia-Romagna	406	27	1.265	5		23	1.524	3.250	12,7
Toscana	211	12	628	20		1	796	1.668	6,5
Umbria	103	7	476	3			353	942	3,7
Marche	160	11	364	8			619	1.162	4,5
Lazio	123	16	371	6		10	734	1.260	4,9
Abruzzo	93	9	250	22		2	267	643	2,5
Molise	38	3	116	5			90	252	1,0
Campania	153	11	504	16		12	728	1.424	5,6
Puglia	116	12	277	7		2	567	981	3,8
Basilicata	38		62	9			37	146	0,6
Calabria	55	6	322	11		6	200	600	2,3
Sicilia	84	15	295	13			398	805	3,1
Sardegna	195	6	194	14		10	453	872	3,4
Multiregionale	2	0	38	0		0	5	45	0,2
TOTALE n°	3.142	239	9.356	166		112	12.602	25.617	100,0
TOTALE %	12,3	0,9	36,5	0,6		0,4	49,2	100,0	

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

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

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

Cup assegnati: distribuzione regionale per settore d'intervento

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

Elaborazioni - Struttura di supporto CUP

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

c. SISTEMA MIP: la situazione

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

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

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

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

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

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

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

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

Allegati

SISTEMA MIP: elementi per un progetto