

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. IX-bis
n. 3

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(CIPE)

RELAZIONE

SUL SISTEMA DI MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI
PUBBLICI E DEL SISTEMA SUL CODICE UNICO DI PROGETTO
(Secondo semestre 2006)

(Articolo 1, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144)

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri
(GOBBO)**

Trasmessa alla Presidenza il 2 maggio 2007

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
1. <i>Attività svolte</i>	»	5
1.a. sistema CUP		
1.b. sistema MIP		
2. <i>Sistema CUP: risultati raggiunti</i>	»	7
2.a. dimensioni dell'anagrafe progetti		
2.b. soggetti ed utenti accreditati		
3. <i>Spese sostenute e previste</i>	»	10
4. <i>Obiettivi e programma</i>	»	10
ALLEGATI		

PAGINA BIANCA



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

SERVIZIO CENTRALE DI SEGRETERIA DEL CIPE

Premessa

Questa relazione sintetizza le attività svolte per lo sviluppo dei sistemi CUP e MIP, i risultati ottenuti e le spese sostenute nel secondo semestre del 2006, ed i programmi della "Struttura di supporto CUP", operativa presso il Servizio centrale di Segreteria del CIPE, che, in virtù del decreto legge 181/2006, è stato trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1. Attività svolte

1.a. Sistema CUP

Gli eventi più significativi di questo periodo sono certamente la progettazione, con il supporto di Consip, della versione 2.0 dell'applicativo (che sta entrando in esercizio in queste prime settimane del 2007) e l'avvio della sperimentazione del MIP, con la delibera CIPE 151/2006.

La versione 2.0 dell'applicativo CUP, di cui nel seguito, "guida" in modo più preciso l'utente all'atto dell'inserimento del corredo informativo per la richiesta del codice e prevede un ampliamento dei controlli operativi sui relativi dati.

La sperimentazione del MIP, da avviare con il supporto del Ministero dell'economia e delle finanze, RGS, e del Ministero delle infrastrutture, prevede di iniziare con il settore dei lavori pubblici, in particolare identificando alcune infrastrutture che saranno seguite grazie ai collegamenti, tramite CUP, con SIOPE, con altri sistemi informativi interessati e con i soggetti responsabili dei progetti.

A fine dicembre 2006, il sistema CUP ha superato i 270.000 progetti registrati (non considerando i progetti cancellati o revocati): questo risultato va letto ricordando che l'obbligo di legge è stato esteso solo dal 1 gennaio 2004 anche ai progetti d'investimento pubblico di importo inferiore a 100.000 Euro.

Nel successivo punto 2 sono fornite alcune informazioni di dettaglio sulle due banche dati (soggetti e progetti) che costituiscono il sistema CUP: in estrema sintesi si può affermare che:

- come detto, sono registrati al sistema, ed hanno ricevuto un codice, oltre 270.000 progetti d'investimento pubblico,
- detti progetti sono ripartiti essenzialmente fra lavori pubblici (58%) ed incentivi (39%),
- i soggetti registrati al sistema sono oltre 8.700 e gli utenti accreditati oltre 13.600.

E' proseguita, in coerenza con la raccomandazione formulata a suo tempo dalla Conferenza Unificata, ed accolta dal CIPE con la delibera 143/2002, l'attività di formazione / informazione sul territorio, con incontri e seminari (vedi all. 1, "seminari ed incontri"), con la collaborazione, come sempre, di Amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di Università e di Camere di Commercio.

versione 2.0
dell'applicativo CUP

sperimentazione del
MIP

oltre 270.000
progetti registrati

seminari sul territorio

E' altresì continuata l'attività di manutenzione delle banche dati del sistema ("anagrafe soggetti" ed "anagrafe progetti"), basata sull'analisi dei dati registrati, sulla verifica della loro validità (con strumenti sia automatici – collegati al "sistema conoscitivo" - sia manuali) e sul confronto diretto con i relativi soggetti responsabili. Da questa lettura critica dei dati hanno anche avuto origine molte delle modifiche previste per la citata versione 2 dell'applicativo CUP, che è stata completata in questo semestre.

manutenzione delle
banche dati

Sono proseguiti gli incontri con altre istituzioni interessate allo sviluppo del sistema CUP, con lo scopo di semplificare, per quanto possibile, l'azione amministrativa ed aggiornare, con criteri condivisi, i sistemi di classificazione utilizzati anche dalle suddette istituzioni.

incontri con le
Istituzioni

Con l'Osservatorio regionale dei lavori pubblici della Regione Lombardia (che, a metà 2005, ha reso l'inserimento del CUP condizione obbligatoria per poter compilare le schede informative sull'avanzamento dei lavori), a luglio è stato operato un nuovo confronto tra i codici degli appalti, e cioè i CUI, ed i CUP. Da detto confronto è risultato confermato il rapporto uno a uno tra CUP e CUI, già emerso nelle analisi di aprile 2006, ed un uso sostanzialmente corretto del CUP (solo 44 errori su oltre 4.000 codici). Per quanto riguarda poi la possibilità di richiedere direttamente il CUP dal sito dell'Osservatorio mediante l'applicazione di web services, si è in attesa del completamento della messa in esercizio della versione 2 dell'applicativo CUP e, quindi, della disponibilità delle nuove specifiche operative.

Con i competenti uffici delle regioni Sicilia e Basilicata si sono generati diverse centinaia di codici via batch, attuando un dialogo diretto tra i rispettivi sistemi informativi.

Il sistema CUP è stato ritenuto, per il carattere innovativo, un tema valido per tesi di laurea da parte del Dipartimento di Informatica e Sistemistica "Antonio Ruberti", Facoltà di Ingegneria, Università di Roma "La Sapienza". La prima tesi, discussa e presentata a dicembre, ha conseguito il massimo dei voti, ed alcune possibili elaborazioni in essa descritte potranno essere utilizzate nello sviluppo del sistema conoscitivo di prossima realizzazione.

1.b. Sistema MIP

Il CIPE, con la già ricordata delibera 151/2006, ha dato mandato:

- al Servizio centrale di segreteria del CIPE, di attivare una fase di sperimentazione del MIP – Monitoraggio Investimenti Pubblici -, basata sul collegamento tra il sistema CUP, il SIOPE ed i principali sistemi di monitoraggio che seguono le infrastrutture d'interesse nazionale,
- al Ministero dell'economia e delle finanze di attivare la fase sperimentale relativa all'inserimento del CUP nel SIOPE, in coerenza con quanto previsto dal comma 5, articolo 28 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

sperimentazione del
MIP

rapporti SIOPE - CUP

E' continuata l'azione di sensibilizzazione presso varie Amministrazioni, a sostegno della compilazione del campo CUP nei mandati informatici che alimentano il sistema SIOPE.

Questa attività è di particolare rilievo in quanto SIOPE consente di disporre automaticamente di una parte molto rilevante del MIP per quanto riguarda l'evoluzione finanziaria dei progetti (infatti, registrando – quando necessario - anche il CUP, oltre al codice gestionale, sui mandati informatici, si disporrà di dati tempestivi ed affidabili sulla spesa per progetto).

Sono proseguiti i lavori per arrivare alla definizione di un "tracciato unico"¹ delle informazioni sull'evoluzione dei progetti, richieste in particolare dai sistemi MONIT – monitoraggio dei fondi strutturali - e AI – applicativo intese, relativo al monitoraggio degli accordi di programma quadro -, con l'obiettivo di consentire all'utente di fornire una sola volta i dati, che saranno poi condivisi dai sistemi in questione.

Di particolare interesse – per lo sviluppo del sistema CUP / MIP e per la semplificazione del dialogo fra i vari sistemi informatici – è risultata la possibilità di codificare, ciascuno con un proprio codice, eventuali sottocomponenti progettuali di un progetto che abbia già un suo CUP: il codice della suddetta sottocomponente, definito al momento "cup_ino", sarebbe ricollegabile con facilità, anche visivamente, al CUP del progetto vero e proprio.

codificazione di
sottocomponenti
progettuali

In effetti, negli incontri con gli altri sistemi di monitoraggio, è risultato che alcuni sistemi procedono al monitoraggio non del progetto nel suo complesso, ma di alcune sue componenti, ovvero: un progetto, caratterizzato da un CUP, può essere monitorato in un sistema nella sua completezza, e in un altro solo per alcune componenti. L'adozione del cup_ino consentirebbe di superare questa incoerenza fra i diversi sistemi, consentendo al sistema CUP di svolgere in modo più completo il suo ruolo di collegamento fra le varie banche dati.

2. Sistema CUP: risultati raggiunti

2.a. versione 2.0 dell'applicativo del sistema CUP

La versione 2.0 dell'applicativo si è resa necessaria anche perché, dall'avvio del sistema – che risale al 1° gennaio 2003 – in poi, è stata utilizzata una versione sostanzialmente sperimentale dell'applicativo, sviluppata peraltro in tempi molto brevi nella fase di messa a punto del sistema CUP. L'elevato utilizzo del sistema ed il livello raggiunto dalle sue due banche dati hanno consentito di definire specifiche tecniche sufficienti per progettare la realizzazione di una versione "a regime" dell'applicativo suddetto, mantenendo ovviamente lo stesso "corredo informativo" per la descrizione del singolo progetto.

completamento della
versione 2.0

Questo aggiornamento, inoltre, introduce significative modifiche alle modalità operative, modifiche la cui esigenza è emersa nel corso dei primi tre anni di utilizzo, per semplificare l'attività degli utenti, migliorare l'affidabilità delle informazioni registrate e, in particolare, estendere l'uso dei sistemi di caricamento batch e mediante web services.

¹ *Tracciato unico: strumento informatico che elenca e definisce le informazioni che devono essere alimentate nei sistemi.*

Nel secondo semestre del 2006 è stata completata, con il supporto di Consip, la progettazione di detta versione 2.0: la messa in esercizio è in corso in queste settimane, e dovrebbe concludersi entro il prossimo mese di febbraio 2007. Particolare attenzione si sta ponendo in questa delicata fase per contenere al minimo il disagio per gli utenti (ed in effetti il numero di progetti registrati si mantiene sui livelli dei mesi precedenti).

Con questa nuova versione dell'applicativo si sono inseriti diversi controlli automatici e sistemi di "allarme" alla Struttura di supporto, relativi ai dati che compongono il corredo informativo dei progetti di nuovo inserimento; si rispetta la normativa sull'accessibilità (cosiddetto decreto Stanca) e si guidano meglio gli utenti nel caricamento del corredo informativo all'atto della richiesta del codice.

In effetti, premesso che il codice CUP è comunque valido dal momento del suo rilascio, anche se vi sono errori nel corredo informativo, il crescente interesse verso la banca dati CUP vista come fonte d'informazione (sui progetti che, ad esempio, interessano un certo territorio o rientrano in una specifica tipologia o settore di progetto) rende indispensabile il controllo della "qualità" del dato inserito all'atto della richiesta dei codici (la cosiddetta "attività di manutenzione" della banca dati), controllo che viene eseguito con sistema sia automatici sia manuali.

La qualità del dato presente nel sistema CUP avrà anche rilievo ai fini dello sviluppo e del funzionamento del MIP.

banca dati: fonte di informazioni

2.b. Dimensioni dell'anagrafe progetti

Nei prospetti allegati, seguendo essenzialmente lo schema utilizzato per le precedenti relazioni, sono riportati alcuni dati sui progetti registrati al sistema e sulle loro caratteristiche, aggiornati a fine dicembre 2006.

Si ricorda che, in conseguenza dell'attività di manutenzione della banca dati – che può comportare, fra l'altro, anche la revoca di progetti e dei relativi codici, oltre alla cancellazione di codici richiesti erroneamente, o la modifica della loro classificazione (natura o settore del progetto indicati in modo errato) -, il numero di CUP che risultano richiesti alle date delle varie analisi può differire leggermente fra un'edizione di questo rapporto e le precedenti.

Nell'allegato 2, relativo alla distribuzione dei progetti secondo la natura ed ai relativi trend di crescita, è evidenziato fra l'altro:

- il totale dei progetti è pari, al 31.12.2006, a 273.867, di cui il 58% (158.186 progetti) sono lavori pubblici ed il 39% (106.382 progetti) incentivi ed aiuti;
- i tassi di crescita si mantengono elevati: nel secondo semestre del 2006 sono stati registrati circa 39.000 progetti, contro i 49.000 del primo semestre ed i 32.000 dell'analogo periodo del 2005 (dall'esame dei prospetti allegati risulta evidente che il numero dei codici richiesti nei primi semestri del 2005 e del 2006 è divenuto superiore a quello dei secondi semestri, caratterizzati da una maggiore incidenza di festività);
- su base annua, risultano registrati circa 63.000 progetti nel 2003, 55.000 progetti nel 2004, 68.000 nel 2005 e 88.000 nel 2006;
- per oltre 22.000 progetti (8% del totale) è stata indicata la chiusura (cioè il completamento del progetto).

273.867 progetti registrati

tassi di crescita

Nell'allegato 3, relativo alla distribuzione dei progetti per settore e per natura, è riportato il numero dei progetti registrati per i vari settori, i più rilevanti dei quali sono:

- le opere e le infrastrutture sociali (26%),
- gli impianti e le attrezzature per le attività produttive e la ricerca (24%),
- le infrastrutture di trasporto (19%),
- la formazione e i sostegni per il mercato del lavoro (12%),
- le infrastrutture ambientali e risorse idriche (10%).

Incrociando i dati per settore con quelli per natura, si evidenzia che:

- i lavori pubblici sono concentrati nelle "opere ed infrastrutture sociali", nelle "infrastrutture di trasporto" ed in quelle "ambientali ed idriche",
- gli incentivi ed aiuti sono concentrati in "opere ed impianti per attività produttive e ricerca" ed in "formazione e sostegni per il mercato del lavoro".

Nell'allegato 4, relativo alla distribuzione dei progetti per regione, è evidenziato il numero di progetti registrati nelle varie regioni d'Italia: come si vede, le regioni i cui territori sono interessati dal maggior numero di progetti registrati sono la Lombardia, la Campania, il Veneto, la Sicilia, la Puglia, la Toscana e l'Emilia Romagna, con un ordine molto simile a quello delle precedenti relazioni.

distribuzione dei
progetti per Regione

Nell'allegato 5, relativo alla distribuzione dei progetti registrati per regione e per natura, si evidenzia come nelle regioni non rientranti nell'obiettivo 1 prevalgano in genere i lavori pubblici, mentre nelle altre regioni prevalgono gli incentivi (con l'eccezione della Basilicata e della Sardegna).

Nell'allegato 6, relativo alla distribuzione dei progetti secondo la copertura finanziaria, è evidenziato il numero di progetti che ricorrono alle varie fonti: ovviamente, il caso più frequente è quello della multicopertura (41% del totale), seguito dagli interventi finanziati solo dai Comuni (19%).

Nell'allegato 7, relativo alla distribuzione dei progetti secondo l'anno di decisione ed il semestre di registrazione, è evidenziato come divenga sempre più rilevante, semestre dopo semestre, il numero di progetti decisi nello stesso anno in cui è richiesto il codice rispetto a quelli decisi negli anni precedenti: ad esempio:

- per i codici richiesti nel 2003, il 33% dei progetti era stato deciso prima del 2000 e solo il 16% nello stesso 2003,
- per i codici richiesti nel 2006, la % dei progetti decisi prima del 2000 è scesa al 3% e quella dei progetti decisi nello stesso 2006 è salita ad oltre il 56%.

Questo confronto è significativo anche tenendo conto del fatto che è crescente il numero dei progetti registrati nel sistema.

2.c. Soggetti ed utenti accreditati

Nel prospetto allegato (vedi all. 8: "distribuzione per Regione dei soggetti ed utenti accreditati al 30 giugno 2006") sono riportati – in totale e per Regione - i dati relativi ai soggetti che si sono accreditati al sistema ed agli utenti abilitati a generare codici o ad interrogare la banca dati dei progetti registrati:

- i soggetti accreditati, ovvero gli enti responsabili dei progetti registrati, sono oltre 8.700 (4.300 circa a fine 2004, 7.400 a fine 2005),
- gli utenti abilitati, cioè i funzionari che operano per conto dei vari soggetti, sono oltre 13.600 (circa 11.000 a fine 2005, circa 6.000 a fine 2004).

8.700 soggetti
accreditati

13.600 utenti abilitati

Come si vede, Lombardia, Veneto, Piemonte e Campania sono le Regioni nelle quali risultano accreditati più soggetti; Lombardia, Veneto, Lazio e Sicilia quelle in cui sono registrati più utenti.

3. Spese sostenute e previste

Lo sviluppo del sistema CUP è stato realizzato ad oggi con spese contenute e coerenti con i budget a suo tempo definiti ed approvati.

Come già ricordato nelle precedenti relazioni, negli anni 2003 - 2005 sono stati complessivamente spesi circa 1,41 meuro (compresa IVA), grazie anche al fatto di avere adeguato alle esigenze, con costi contenuti, il software prototipale usato per la messa a punto del sistema CUP, che è stato inoltre impiegato essenzialmente su hardware già disponibile presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per il 2006 il preconsuntivo dei costi è stimato in circa 0,9 meuro, tenuto conto anche del costo totale della nuova versione dell'applicativo del sistema CUP.

preconsuntivo 2006

Per il 2007, il budget è stimato in 0,8 meuro, e comprende, fra l'altro, il completamento della nuova versione dell'applicativo, con l'adeguamento del sistema conoscitivo e l'introduzione del cup_ino.

Per lo sviluppo del progetto MIP non sono stati sostanzialmente consuntivati i costi.

Il budget 2007 prevede l'importo di 6,0 meuro, nell'ipotesi che si dia avvio alla progettazione dell'applicativo (a seguito di idonea gara). A questi costi andranno aggiunti quelli della sperimentazione stabilita dal CIPE, ad oggi stimabili solo in prima approssimazione perché dipendenti dai ruoli e dai conseguenti compiti che le Amministrazioni interessate rivestiranno nel progetto, ed oggi ancora in discussione.

4. Obiettivi e programma

Gli obiettivi dei sistemi CUP e MIP, come già ricordato nelle relazioni precedenti, sono riassumibili nel rendere disponibili dati credibili e tempestivi sull'evoluzione della complessiva spesa pubblica per lo sviluppo (che comprende lavori pubblici, incentivi alle imprese, formazione, ricerca, e miglioramenti della Pubblica Amministrazione) a livello sia nazionale sia locale: in via subordinata, ma comunque rilevante, i due sistemi hanno anche gli obiettivi della semplificazione dell'attività amministrativa e della riduzione dei costi dei sistemi di monitoraggio (in prospettiva le informazioni sull'evoluzione della spesa pubblica per lo sviluppo dovranno essere inserite nel sistema una sola volta: il sistema provvederà poi a farle circolare inviandole ai vari sistema informativi interessati, realizzando così un unico sistema di raccolta dati), dell'introduzione nella Pubblica Amministrazione di tecnologie informatiche innovative, e del "ritorno" per gli utenti.

In effetti, l'attuale diffusione del sistema CUP è anche il risultato dei servizi che il suo utilizzo offre agli utenti: in questa logica, particolare attenzione sarà dedicata alla progettazione della reportistica del sistema CUP, e, ancora di più, del sistema MIP.

Per il sistema CUP, inoltre, è previsto l'ampliamento delle funzioni della versione 2.0 dell'applicativo, come già ricordato, con la riprogettazione del sistema conoscitivo e l'inserimento del cup_ino.

ampliamento della
versione 2.0

Per il prosieguo dell'attività di formazione / informazione, cui si è fatto già cenno, continuano i contatti con le Amministrazioni centrali e locali, le Camere di Commercio, le Università e gli Istituti di ricerca per concordare il calendario dei prossimi incontri e seminari.

Per quanto riguarda il rilevante obiettivo della semplificazione delle procedure, si sta lavorando con le altre amministrazioni: perché il CUP possa funzionare efficacemente è, infatti, indispensabile che sia utilizzato in tutte le banche dati relative alla spesa per lo sviluppo.

Per il sistema MIP è previsto l'avvio della fase sperimentale relativa ad alcune infrastrutture strategiche (richiesto, come già ricordato, dalla delibera CIPE 151/2006), con la firma di protocolli d'intesa con Ministero dell'economia e delle finanze, RGS e Ministero delle infrastrutture; inoltre continuerà il lavoro di raccolta e di analisi delle informazioni desumibili dai mandati informatici completi di CUP (in particolare per il raccordo fra i vari codici gestionali, utilizzati nel sistema SIOPE, e la necessità del CUP sui mandati che presentino detti codici), e la collaborazione con altri sistemi di monitoraggio, per la definizione di un tracciato unico e di un glossario², per consentire la comunicazione fra i vari sistemi.

sperimentazione MIP

raccordo SIOPE / CUP

² Glossario: definizione dei parametri e delle loro caratteristiche ai fini informatici.