



DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E IL COORDINAMENTO DELLA POLITICA ECONOMICA

RELAZIONE SEMESTRALE SUL SISTEMA MONITORAGGIO INVESTIMENTI PUBBLICI E CODICE UNICO DI PROGETTO (LEGGE N.144/1999) 2015: II SEMESTRE 2016 E 2017: I E II SEMESTRE



G17H03000130001
Codice Unico di Progetto



G17H03000130011
Sistema Monitoraggio Investimenti Pubblici

Introduzione	4
1. Il MIP.....	5
1.1. <i>Conoscere per programmare e sviluppare il territorio</i>	5
1.2. <i>Il CUP</i>	6
1.3 <i>I principi base del MIP</i>	6
1.4. <i>L'obiettivo progettuale del MIP.....</i>	7
2. L'evoluzione del sistema mip: primi sviluppi	8
2.1. <i>Gli inizi.....</i>	8
2.2. <i>La legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari</i>	8
2.3. <i>La sperimentazione MIP lavori pubblici.....</i>	9
2.4. <i>Il rapporto CUP-SIOPE</i>	9
2.5. <i>I risultati della sperimentazione MIP lavori pubblici e l'inizio del MIP ricerca e formazione.....</i>	10
3. Lo sviluppo del sistema MIP in anni recenti	12
3.1. <i>Area lavori pubblici.....</i>	12
3.2. <i>Area ricerca e formazione</i>	13
3.3. <i>Open CUP</i>	13
4. I dati CUP: dal 2015 al 2017.....	15
4.1. <i>Il CUP nel secondo semestre 2015 e negli anni 2016-2017</i>	15
5. I dati MIP lavori pubblici	17
5.1. <i>Le informazioni MIP</i>	17
5.2 <i>L'evoluzione dei dati MIP disponibili nei vari semestri e la situazione ad oggi</i>	17
6. Le attività della Struttura di supporto CUP	21
7. La razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio	21

8. Il Monitoraggio dei flussi finanziari delle grandi opere – MGO.....	24
8.1. <i>La sperimentazione</i>	24
8.2. <i>Il progetto C.A.P.A.C.I. e gli sviluppi normativi.....</i>	24
8.3. <i>Il funzionamento del sistema</i>	25
8.4. <i>Evoluzione semestrale dei dati MGO.....</i>	27

INTRODUZIONE

La presente relazione, che descrive l'evoluzione del sistema di Monitoraggio degli investimenti pubblici, MIP, e Codice unico di progetto, CUP, si inserisce tra le previsioni normative di cui all'articolo 1, comma 6, della Legge 17 maggio 1999, n. 144. Il periodo di riferimento di questa relazione va dal secondo semestre del 2015 al secondo semestre del 2017.

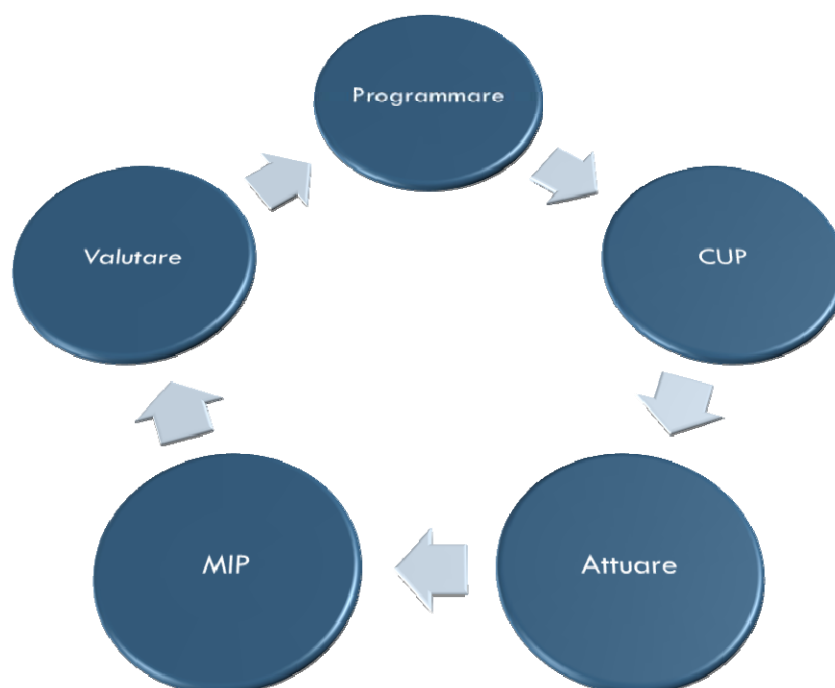
Nel documento viene dato conto del lavoro svolto dalla Struttura di supporto MIP CUP¹ per la gestione e lo sviluppo del sistema nel corso dei semestri indicati. Dopo un breve *excursus* storico, è presentato lo sviluppo dei sistemi MIP e CUP.

Un'ultima sezione è dedicata al Monitoraggio finanziario delle grandi opere, MGO.

¹ Istituita dal CIPE con propria delibera e oggi operante presso il DIPE (Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica), struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di supporto e di segreteria allo stesso CIPE.

1. IL MIP

1.1. CONOSCERE PER PROGRAMMARE E SVILUPPARE IL TERRITORIO



Il sistema MIP, Monitoraggio degli Investimenti Pubblici, è stato voluto dal legislatore con la legge n. 144/1999 per supportare il CIPE nella conoscenza dell'avanzamento della spesa per investimenti sostenuta dal Paese.

La realizzazione del MIP è risultata necessaria perché, pur essendo già operativi alcuni sistemi di monitoraggio, non era possibile confrontare i dati relativi allo stesso progetto presenti in detti sistemi in quanto gli stessi erano basati su unità e criteri di rilevazione differenti (a esempio, un sistema di monitoraggio seguiva solo la parte realizzata a valere sul fondo di interesse e un altro l'opera nel suo complesso: un sistema disponeva di informazioni aggiornate mensilmente, un altro semestralmente, di conseguenza le informazioni relative alla realizzazione dell'intervento non coincidevano nei diversi sistemi e al più si sovrapponevano, spesso parzialmente). Inoltre, la denominazione del progetto poteva variare nei diversi sistemi.

1.2. IL CUP

Al fine di rendere applicabile la legge n. 144/1999, è stato necessario identificare una “unità di rilevazione” della spesa per investimenti, unità che potesse diventare comune a tutti i sistemi di monitoraggio. Detta unità di rilevazione è stata individuata (delibera CIPE n. 143/2002) nel cosiddetto “progetto di investimento pubblico”, caratterizzato dal Codice unico di progetto, CUP, codice che veniva reso obbligatorio dall’articolo 11 della legge n. 3/2003.

Unità di rilevazione è dunque il “progetto di investimento pubblico”², ciascuno univocamente identificato da un CUP, codice il cui ruolo può essere assimilato a quello del codice fiscale nel sistema tributario³ e che accompagna ogni fase del ciclo di vita dell’intervento.

1.3 I PRINCIPI BASE DEL MIP

Il Sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici (MIP) si fonda su alcuni principi di base:

1. dotare il CIPE, e le altre strutture interessate alla programmazione degli investimenti pubblici, di uno strumento informativo basato su dati tempestivi e affidabili relativi all’avanzamento procedurale, finanziario e fisico della cosiddetta “spesa per lo sviluppo”;
2. contenere i costi di monitoraggio dei progetti d’investimento, riducendo al contempo le possibilità di errore nella raccolta e nell’elaborazione dei dati;
3. attuare una semplificazione della complessiva attività amministrativa connessa alla programmazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici.

L’ambito entro cui opera il MIP è la “spesa per lo sviluppo”, aggregato finanziario alla cui composizione concorre una pluralità di interventi, detti “progetti di investimento pubblico”, di norma direttamente e/o indirettamente finanziati da risorse pubbliche, e rivolti a:

- realizzazione di opere e lavori pubblici (incluse le opere realizzate ricorrendo ad operazioni di finanza di progetto “pura”);

² In questo ambito, si definisce “progetto” un complesso di azioni, o di strumenti di sostegno, collegati tra loro e afferenti ad un medesimo quadro economico di spesa. Per maggiori dettagli si rinvia alle delibere CIPE 143/2002 e 34/2009.

³ Sebbene, contrariamente al Codice Fiscale, il CUP sia un codice “non parlante”.

- concessione di incentivi a unità produttive (finalizzati a: acquisto di servizi reali; ampliamento e ammodernamento delle strutture produttive; incentivi al lavoro; ecc.);
- concessione di aiuti a soggetti diversi da unità produttive (ad esempio per la ricostruzione a seguito di calamità naturali o per *voucher* formativi);
- acquisto o realizzazione di servizi (tra cui: corsi di formazione; progetti di ricerca; consulenze; studi e progettazioni; ecc.);
- acquisto di partecipazioni azionarie e partecipazione a operazioni di aumento di capitale;
- acquisto di beni "durevoli".

1.4. L'OBIETTIVO PROGETTUALE DEL MIP

L'evoluzione realizzativa dei progetti d'investimento pubblico è monitorata dal MIP utilizzando:

- il CUP,
- un "set minimo" di informazioni, necessarie e sufficienti a seguire l'evoluzione di ogni progetto,
- la cooperazione applicativa, quale strumento di acquisizione dei dati.



2. L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA MIP: PRIMI SVILUPPI

2.1. GLI INIZI

A seguito della legge n. 144/1999, il CIPE, al fine di consentire l'avvio del MIP, con la delibera n. 12/2000 stabilisce che tutti gli investimenti pubblici nazionali sono individuati da un codice identificativo (Codice Unico di Progetto - CUP) sin dalla fase di avvio degli interventi e delibera l'attivazione di una prima fase sperimentale.

Poi, con la delibera n. 143/2002 il CIPE, dopo l'intesa della Conferenza Stato - Regioni di novembre del 2000, nelle more dell'emanazione della legge n. 3/2003, stabilisce le modalità di richiesta e utilizzo del codice, prevedendo, nella stessa delibera, la costituzione della Struttura di supporto CUP, con il compito di gestire il nascente sistema, supportare i soggetti abilitati e l'*help desk* del sistema stesso per i problemi inerenti la fase d'introduzione del CUP e le connesse attività di informazione nei confronti dei soggetti responsabili dei progetti di investimento.

La richiamata legge n. 3/2003 rende obbligatorio il CUP, ma non prevede sanzioni in caso di mancata richiesta o non utilizzo dello stesso. Inizia quindi dal 2003 un'azione di *moral suasion* sia verso le Amministrazioni tenute per norma a richiedere i CUP, sia verso i principali sistemi di monitoraggio, nazionali e regionali, in genere restii ad abbandonare le proprie logiche operative.

2.2. LA LEGGE SULLA TRACCIABILITÀ DEI FLUSSI FINANZIARI

Nel 2010 il Comitato di Coordinamento Alta Sorveglianza Grandi Opere, CCASGO (oggi Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Infrastrutture e Insediamenti Prioritari - CCASIIP), del Ministero dell'Interno, riconosce l'utilità di riportare il CUP sui mandati di pagamento per avere informazioni, a fini antimafia, sui flussi finanziari che intercorrono tra le imprese impegnate a vario titolo nella realizzazione delle opere pubbliche: viene prevista una sanzione pecuniaria (articolo 6 della legge n. 136/2010 e s.m.i.) in caso di mancata registrazione del CUP sui mandati.

L'introduzione di quest'ultima norma determina un forte picco di richieste dei codici e contestualmente il progetto di investimento pubblico, caratterizzato dal CUP, comincia ad affermarsi quale unità di rilevazione nei principali sistemi di monitoraggio. Da luglio 2014, infine, l'Autorità nazionale anticorruzione, ANAC, subordina il rilascio del Codice di gara, CIG, che caratterizza la singola gara d'appalto, alla indicazione del CUP, ove previsto e cioè per tutta la spesa per investimenti.

2.3. LA SPERIMENTAZIONE MIP LAVORI PUBBLICI

Frattanto il CIPE, con delibera n. 151/2006, preso atto della positiva evoluzione del sistema CUP, aveva dato mandato al Servizio centrale di segreteria del CIPE (oggi Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, DIPE) di attivare una sperimentazione del MIP, basata sul collegamento tra il sistema CUP, il SIOPE ed i principali sistemi di monitoraggio, e di stipulare, a tal fine, specifici protocolli d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), la Ragioneria Generale dello Stato (RGS), il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e altre Amministrazioni o Enti interessati (tra cui il Magistrato alle Acque di Venezia - per seguire gli investimenti del Consorzio Venezia Nuova, CVN -, Rete ferroviaria italiana, RFI e Azienda nazionale autonoma delle strade, ANAS).

Dal 2007 vengono quindi sottoscritti diversi protocolli, pubblicati tutti sul sito DIPE (<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/sistema-mipcup/progettazione-e-protocolli/>), con l'obiettivo comune di individuare per i lavori pubblici, partendo da progetti campione, il set minimo di informazioni necessarie per monitorare l'andamento procedurale, fisico e finanziario dei singoli interventi. Inoltre, in particolare, con ANAS e RFI, si è proceduto alla progettazione e alla realizzazione di applicativi informatici per la trasmissione diretta delle informazioni dai sistemi gestionali delle due Società al sistema MIP.

Il protocollo con RGS, inteso a instaurare un rapporto di collaborazione per la sperimentazione del MIP nel settore delle infrastrutture, ha posto le basi per un'interazione tra i sistemi MIP/CUP e SIOPE.

2.4. IL RAPPORTO CUP-SIOPE

Dal 2008 è attivo il collegamento fra le banche dati CUP e il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici - SIOPE - e il Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria - SiCoGe -, operanti presso la Ragioneria Generale dello Stato (RGS), relativi ai movimenti finanziari delle Amministrazioni pubbliche. Il patrimonio informativo disponibile grazie al colloquio tra i sistemi permette di conoscere con immediatezza l'entità di spesa sostenuta per ogni progetto d'investimento in corso o realizzato (a condizione, però, che le Amministrazioni pubbliche responsabili abbiano compilato correttamente il campo CUP presente nei mandati di pagamento, come previsto dal CIPE e dalla citata legge n. 136/2010 e s.m.i., e che le banche tesoriere abbiano registrato il codice nel mandato informatico) e ai sistemi SIOPE e SiCoGe di organizzare in modo coerente e strutturato l'intero flusso di dati relativo alle spese per lo sviluppo sostenute dalle Amministrazioni pubbliche.



2.5. I RISULTATI DELLA SPERIMENTAZIONE MIP LAVORI PUBBLICI E L'INIZIO DEL MIP RICERCA E FORMAZIONE

A fine 2011, con la collaborazione di dodici Amministrazioni e l'analisi di molte opere di diversa tipologia, viene identificato il *set* minimo di dati necessario a seguire l'evoluzione di ciascun progetto di lavoro pubblico (vedi di seguito capitolo 5, MIP).

Si sono conseguentemente “mappati” nei sistemi gestionali di ANAS, Consorzio Venezia Nuova e RFI i dati componenti il *set* minimo e studiati i problemi e le relative soluzioni per l’acquisizione al MIP dei correlati flussi informativi, predisponendo e testando i necessari applicativi informatici.

L’attività di progettazione del MIP - area ricerca e formazione, svolta in collaborazione con Università di Tor Vergata, Consiglio Nazionale delle Ricerche, CNR, e Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia, INGV, ha permesso nel periodo in esame il raggiungimento di due obiettivi principali:

- obiettivo 1: individuazione del *set* di dati che permetteranno il monitoraggio dei progetti di ricerca;
- obiettivo 2: definizione della modalità di condivisione delle informazioni attraverso l’utilizzo della cooperazione applicativa.



3. LO SVILUPPO DEL SISTEMA MIP IN ANNI RECENTI

3.1. AREA LAVORI PUBBLICI

Al fine di aumentare il grado di copertura della banca dati MIP, il DIPE ha intrapreso negli ultimi anni un'intensa opera di sensibilizzazione di diversi soggetti attuatori e, quindi, detentori dei dati sull'evoluzione dei propri progetti, affinché provvedessero a riversare gli stessi nella banca dati MIP/CUP: la collaborazione fornita dalla grande maggioranza degli attori coinvolti, operanti nell'area delle infrastrutture, ha permesso di arricchire la base dati stessa, aumentando il numero dei soggetti responsabili oltre che dei progetti monitorati.

Il DIPE, con l'aiuto della Struttura di supporto CUP, ha promosso una serie di incontri con le Concessionarie autostradali, con le Autorità portuali nazionali e con gli enti e le società che realizzano o gestiscono linee Metropolitane, incontri propedeutici alla trasmissione delle informazioni di avanzamento fisico, finanziario e procedurale dei progetti di competenza.

In una prima fase, con gli enti e le società che hanno partecipato alla sperimentazione, sono stati identificati due o tre progetti "pilota", da usare come *test* per l'invio dei dati MIP, e si sono identificate soluzioni atte all'invio a regime delle informazioni per tutti i progetti attivi con strumenti informatici (anche di tipo *web service*).

Per attivare la suddetta fase di *test* e venire incontro alle esigenze di utenti privi di sistemi informatici interoperabili, si è realizzato un applicativo che consente agli utenti del sistema CUP di fornire *on line*, in modo semplice, i dati MIP relativi ai propri progetti.

Questo applicativo è stato tra l'altro utilizzato anche per monitorare gli avanzamenti dei progetti comunali finanziati con la delibera CIPE n. 38/2015, a valere sui fondi del decreto legge c.d. "Sblocca Italia"⁴.

Alcune aggregazioni sui progetti monitorati vengono presentate e regolarmente aggiornate sul sito del DIPE (<http://www.programmazioneeconomica.gov.it>), insieme ad altre aggregazioni di dati MIP, inclusi gli stati di attuazione finanziaria e fisica dei progetti monitorati.

⁴ Ulteriori informazioni al riguardo sono disponibili sul sito <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/> nella sezione "Segui le opere di Cantieri in Comune".

3.2. AREA RICERCA E FORMAZIONE

Per quanto riguarda i progetti di sviluppo relativi a ricerca e formazione, in questo periodo sono stati raggiunti due importanti risultati.

Con il Consiglio nazionale delle ricerche, CNR, a marzo 2014 sono state redatte le linee guida per la generazione del CUP per i progetti di ricerca, documento finalizzato ad uniformare la richiesta del codice in questo ambito, condizione base per attivare il MIP per la ricerca. Il protocollo di intesa è stato rinnovato nel 2017.

Il documento è stato condiviso anche con l'Università di Tor Vergata, con la quale nel 2014 era stato rinnovato il protocollo per attivare il MIP ricerca e formazione.

Più recente è la collaborazione con il Politecnico di Milano (2016) finalizzata sia alla condivisione dei sistemi di modifica e di richiesta dei corredi informativi dei CUP relativi a progetti di ricerca, sia allo sviluppo e all'impiego di strumenti di cooperazione applicativa per il trasferimento di dati di monitoraggio della spesa per la "ricerca e formazione" al Sistema MIP.

3.3. OPEN CUP

Ad inizio 2015 è stata avviata la fase iniziale del progetto OpenCUP (CUP B72F14000150007), finanziato a valere sui fondi del PON Governance e Assistenza Tecnica 2007/2013, procedendo alla pubblicazione in modalità open di una prima parte delle informazioni presenti nella banca dati del Sistema CUP: il portale OpenCUP, pubblicato all'indirizzo www.opencup.gov.it, presenta infatti tutte le decisioni di realizzare opere pubbliche registrate in banca dati dal 2003, anno di avvio del Sistema CUP. Sebbene tali dati siano stati riferiti per questa I fase alle "sole" opere pubbliche, si tratta di un rilevante quantitativo di informazioni, pubblicate in formato open, pari a più di 880.000 record, che rappresentano circa il 24 per cento di tutti i dati oggi disponibili nella base dati CUP.

Con la pubblicazione di questa prima versione del portale, qualsiasi persona interessata può navigare tra le informazioni, tramite l'ausilio di infografiche e strumenti di ricerca, semplice o avanzata, così da individuare quelle di proprio interesse in riferimento ad una specifica area territoriale o a una determinata classificazione dell'intervento oppure del soggetto responsabile della sua realizzazione. Gli utenti più esigenti possono scaricare tutti i dati disponibili, oppure selezionare un'area di loro interesse per eseguire un'analisi dettagliata delle informazioni presenti.

Il progetto intende fornire ai cittadini uno strumento (il portale dedicato) utile a esercitare un'azione di controllo sugli investimenti pubblici, in termini di *accountability*, e promuoverne il

coinvolgimento nella definizione delle scelte pubbliche, grazie anche alla possibilità - tramite il CUP - di una lettura integrata tra diverse banche dati disponibili.

La fase due di OpenCUP (CUP J21H16000050006), finanziata a valere sulle risorse messe a disposizione del PON Governance e capacità istituzionale 2014/2020, è stata avviata nel 2017 prevedendo, principalmente, il completamento della pubblicazione di tutti gli interventi registrati nel Sistema CUP - pari a oltre 3.600.000 record -, un forte impegno rivolto all'innalzamento della qualità dei dati e lo sviluppo dell'integrazione con altri portali che espongono informazioni riguardanti interventi di sviluppo. Per quest'ultimo aspetto si fa particolare riferimento ad alcuni tra i principali fornitori di dati pubblici sulle politiche di sviluppo, quali:

- italiasicura.governo.it,
- opencantieri.mit.gov.it,
- opencoesione.gov.it.

Comunque tutti i siti *opendata* che espongono il CUP possono essere utilizzati al meglio tramite l'attivazione di sistemi di integrazione che consentano di valorizzare le informazioni disponibili.

È utile sottolineare che tramite la seconda fase progettuale si vuole consolidare il ruolo del CUP quale strumento di identificazione univoca dei progetti d'investimento pubblico, in particolare a servizio del monitoraggio degli interventi rientranti nella programmazione 2014/2020 dei Fondi Strutturali e di investimento europei SIE.

Il vero punto di forza di OpenCUP è proprio quello legato alla possibilità di sfruttare al meglio il potenziale del CUP quale chiave univoca di ricerca delle informazioni riguardanti i progetti d'investimento pubblico in molte banche dati. Tramite questo codice, infatti, è possibile incrociare i dati riferiti ad un determinato intervento con dati provenienti da altre fonti informative. Il portale già nel 2017 permette di sfruttare parte di tale potenziale: ad esempio, la scheda progetto che si visualizza a conclusione di una ricerca, ottenuta tramite i diversi strumenti messi a disposizione dallo stesso portale, presenta appositi link ai dati di Opencoesione, Opencantieri e Italiasicura laddove tale progetto sia presente anche nei loro archivi. Dai dati presenti in OpenCUP è possibile quindi ampliare la visione a tutto il patrimonio informativo disponibile sui portali collegati.

Il portale OpenCUP partecipa attivamente all'iniziativa internazionale per il rinnovamento delle Amministrazioni pubbliche "Open Government Partnership, l'iniziativa di Governo Aperto (OGP), che mira ad ottenere impegni concreti dai Governi in termini di promozione della trasparenza, di sostegno alla partecipazione civica, di lotta alla corruzione e di diffusione, dentro e fuori le Pubbliche Amministrazioni, di nuove tecnologie a sostegno dell'innovazione.

La seconda fase del progetto è inserita tra le 11 azioni del terzo Piano di Azione Nazionale OGP per la Trasparenza e gli Open Data, in virtù dello scopo principale del progetto che riguarda la pubblicazione di dati pubblici in formato aperto e riutilizzabile.

4. I DATI CUP: DAL 2015 AL 2017

Il rilascio del CUP è gratuito e pressoché immediato: la richiesta e l'assegnazione seguono procedure *on-line* interamente informatizzate.

Dal corredo informativo associato ad ogni coppia "progetto-CUP" sono desumibili:

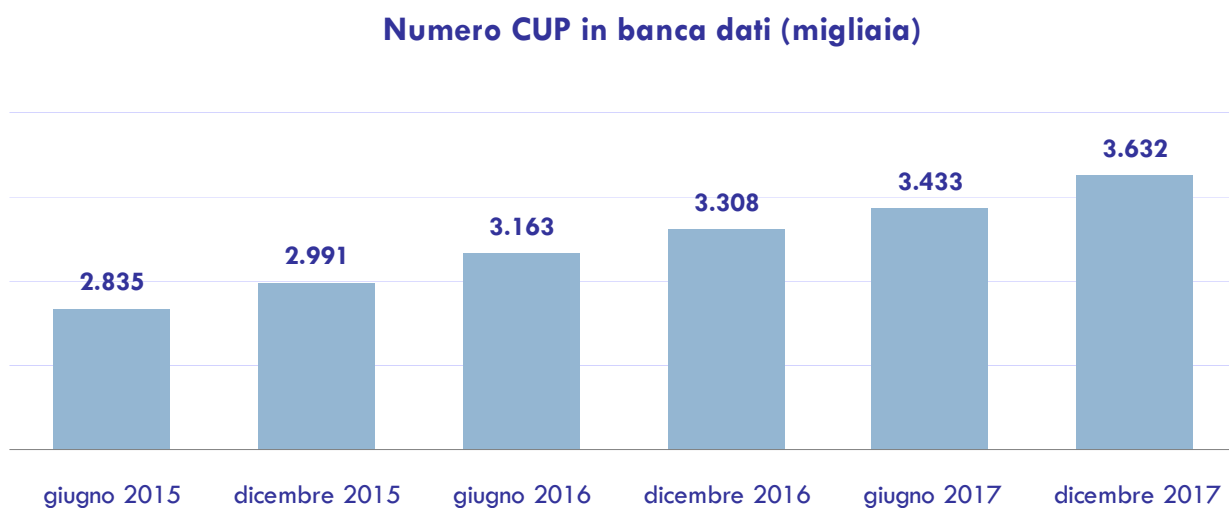
- la descrizione del progetto, comprensiva della localizzazione, dell'anno di decisione e della data di richiesta del codice;
- la categoria, la natura e il settore del progetto;
- l'anagrafica completa del soggetto responsabile/attuatore, e le generalità dell'utente responsabile della richiesta del CUP con l'unità organizzativa cui esso fa riferimento;
- il costo dell'intervento e il valore del finanziamento pubblico programmato⁵.

4.1. IL CUP NEL SECONDO SEMESTRE 2015 E NEGLI ANNI 2016-2017

Nei prospetti seguenti sono riportati il numero dei CUP presenti in banca dati e il relativo numero di soggetti e utenti registrati sul sistema.

⁵ Questi dati economico finanziari sono puramente indicativi perché il CUP è richiesto al momento della decisione di realizzare il progetto, che nella fase iniziale possono non essere ben definiti.

Figura 1



Il numero di progetti in banca dati è passato dai 2,8 milioni circa di giugno 2015 agli oltre 3,6 milioni di fine 2017, con un incremento medio annuo del 5,1 per cento.

A fine 2017 risultavano inoltre attivi nella banca dati 64.933 utenti e 31.983 soggetti.

Si noti che le differenze rispetto ai dati della precedente relazione risultano da cancellazioni riferite a un tempo precedente.

Tavola 1

UTENTI E SOGGETTI SISTEMA CUP

Semestre	Utenti			Soggetti
	registrati	cancellati	attivi	
I semestre 2015	66.827	5.465	61.362	25.047
II semestre 2015	69.045	5.595	63.450	25.622
I semestre 2016	74.854	5.980	68.874	29.804
II semestre 2016	77.305	17.982	59.323	30.434
I semestre 2017	79.434	18.154	61.280	30.774
II semestre 2017	83.261	18.328	64.933	31.983

5. I DATI MIP LAVORI PUBBLICI

5.1. LE INFORMAZIONI MIP

Premesso che ogni informazione che arriva al MIP deve comprendere, oltre al CUP, il dato di interesse e la data in cui l'evento è avvenuto, la banca dati include per ciascun intervento:

- lo stato e la relativa fase di realizzazione (procedurale e fisica, quest'ultima riferita ai SAL) in cui si trova il progetto, con il CIG di riferimento (informazione necessaria se il progetto è realizzato con più appalti);
- i singoli pagamenti;
- il quadro economico finanziario e le sue varianti, con l'indicazione anche delle fonti di copertura;
- lo stato avanzamento lavori, con il CIG di riferimento (informazione necessaria se il progetto è realizzato con più appalti).

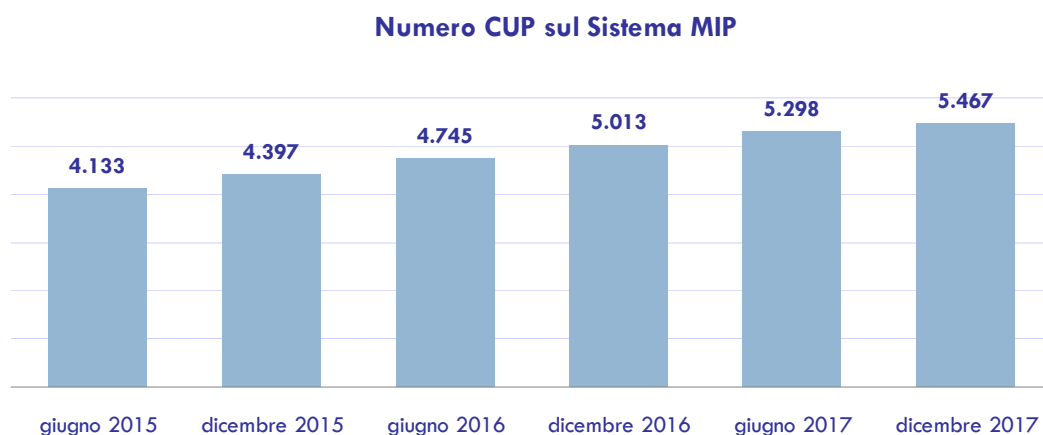
Dalle informazioni sopra indicate il sistema elabora una scheda di sintesi in cui, oltre a informazioni prelevate dal corredo informativo del CUP, sono presentate le informazioni relative alla situazione del progetto, comprendenti, fra l'altro, gli avanzamenti fisico (ricavato dal rapporto tra il SAL e il totale del costo di lavori e oneri di sicurezza) e finanziario (rapporto tra la somma dei pagamenti effettuati e il costo totale), l'evoluzione del costo totale e le date di completamento (prevista ed effettiva).

5.2 L'EVOLUZIONE DEI DATI MIP DISPONIBILI NEI VARI SEMESTRI E LA SITUAZIONE AD OGGI

Nelle figure che seguono è presentata in sintesi l'evoluzione dei dati MIP, indicando, con riferimento ai vari semestri:

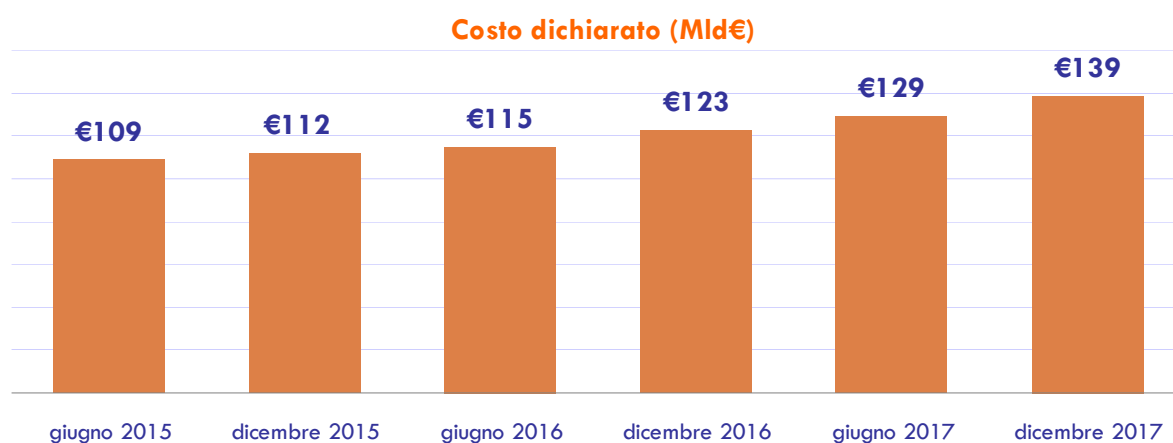
- il numero dei progetti per la cui evoluzione si dispone di informazioni,
- il costo complessivo.

Figura 2



Il numero dei progetti si incrementa dai 4.133 di giugno 2015 ai 5.467 di fine 2017 (+32,3 per cento in totale nel periodo). Si consideri peraltro che i valori presentati non sono confrontabili con quelli contenuti nelle precedenti relazioni. Infatti, al crescere del popolamento del sistema, vengono acquisiti progetti già avviati, che quindi vanno ad incrementare anche i valori riferiti a periodi passati.

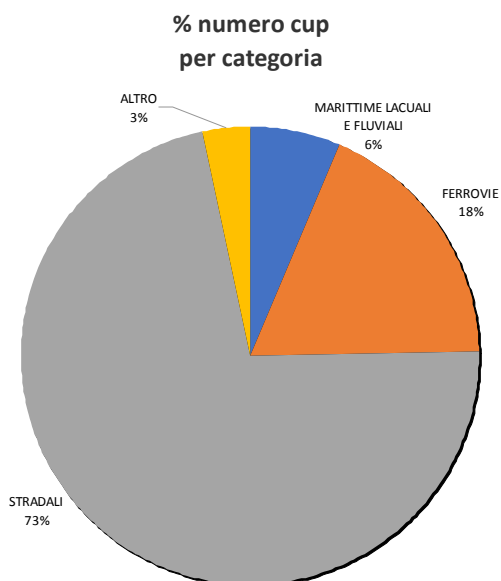
Figura 3



Il costo si incrementa da 109 a 139 miliardi (+27,5 per cento in totale nel periodo).

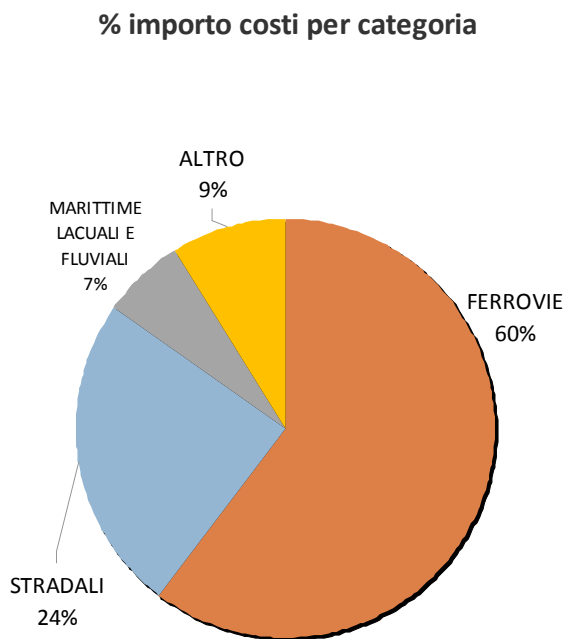
Ad oggi, in termini numerici, la maggior parte dei progetti ricade nella categoria delle strade (73 per cento), seguita dalle ferrovie (18 per cento).

Figura 4



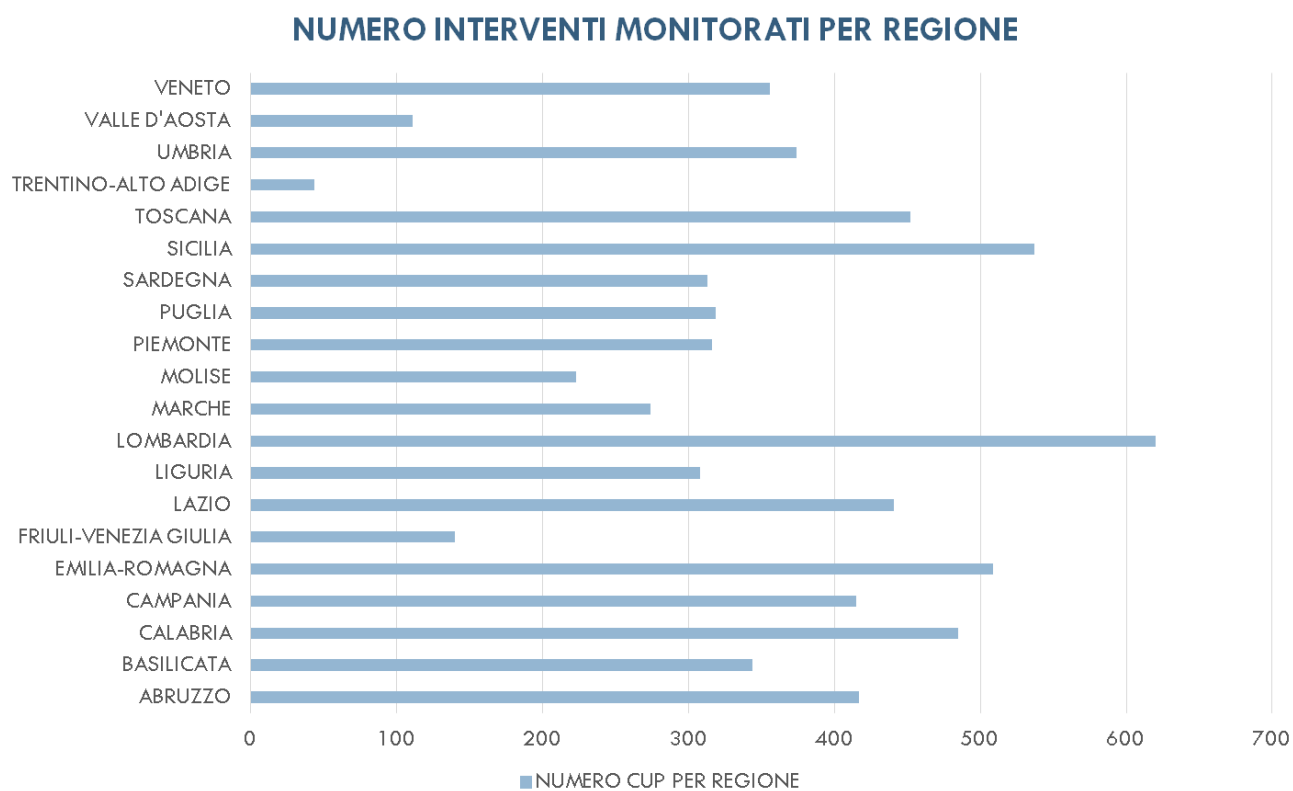
In termini di valore, invece, la categoria più importante è rappresentata dalle opere ferroviarie, che rappresentano il 60 per cento del totale, seguite dalle strade (24 per cento)

Figura 5



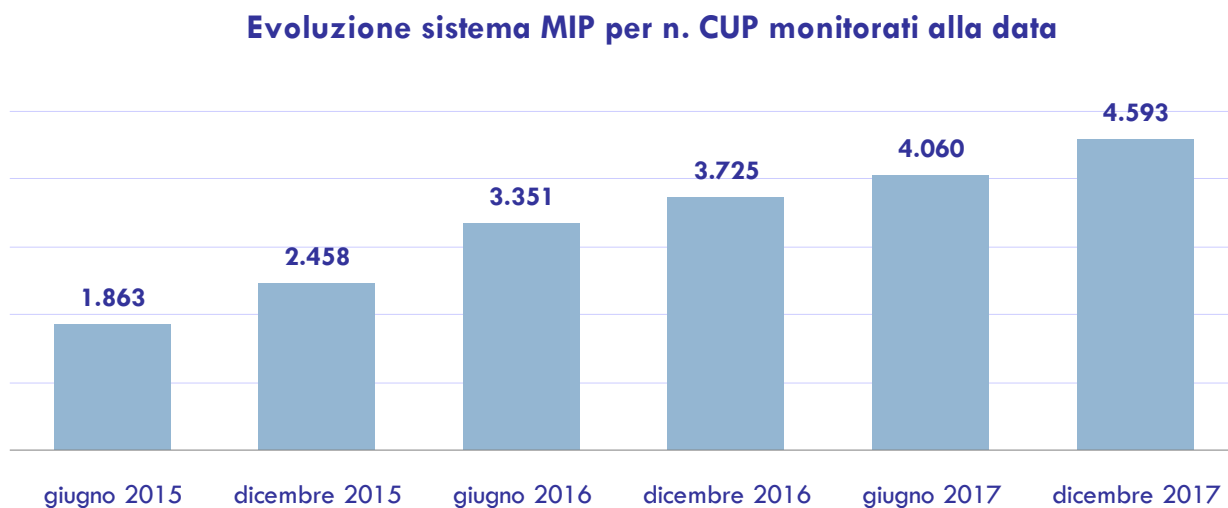
A livello regionale, la Lombardia si distingue per numero di progetti monitorati, seguita da Regione Siciliana, Emilia Romagna, Toscana e quindi Calabria e Lazio.

Figura 6



Infine, l'attività del DIPE finalizzata al popolamento del sistema MIP è descritta nella figura seguente, ove si riportano i soli progetti esistenti a sistema nella data indicata, in termini di numero.

Figura 7



6. LE ATTIVITÀ DELLA STRUTTURA DI SUPPORTO CUP

Nei semestri in esame la Struttura di supporto è stata impegnata nelle seguenti attività essenziali:

- a. supporto agli utenti,
- b. azioni sulla qualità dei corredi informativi,
- c. miglioramenti degli applicativi informatici,
- d. controlli amministrativi,
- e. progettazione e sviluppo del MIP e dei correlati strumenti informatici,
- f. messa a punto del sistema MGO, Monitoraggio finanziario delle Grandi Opere, di cui al capitolo 7.
- h. gestione del tavolo di coordinamento fra i sistemi di monitoraggio, come richiesto dal CIPE con la delibera 124/2012,
- i. progettazione e attivazione di OPENCUP, prima e seconda fase,
- j. progettazione e attivazione del progetto MGO.

Con riferimento in particolare al punto b., si rileva che, grazie a questo lavoro, il sistema MIP oggi, al fine di segnalare la presenza di problematiche, anomalie o scostamenti dai risultati attesi, fornisce automaticamente un elenco di allarmi (*alert*). Gli «alert» vengono classificati per priorità, tematica e processo di appartenenza, come nei seguenti esempi:

- Evoluzioni procedurali (anomalia riscontrata nell'invio della fase del progetto);
- Avanzamento finanziario (anomalia dovuta a errori nei dati di natura finanziaria);
- Avanzamento fisico (anomalia riguardante l'avanzamento fisico o lo stato di avanzamento lavori);
- Altri controlli (controlli incrociati tra le precedenti categorie).

Le attività finalizzate allo sviluppo del MIP sono già state descritte nei precedenti paragrafi.

7. LA RAZIONALIZZAZIONE DEI SISTEMI DI MONITORAGGIO

I diversi sistemi di monitoraggio nazionali sugli investimenti pubblici sono caratterizzati da elevata specializzazione, anche a causa delle finalità per le quali tali sistemi sono stati realizzati. Questa specializzazione è avvenuta negli anni in modo non coordinato, rispondendo a obiettivi diversificati,

e ha prodotto alcune inefficienze in termini sia di ripetitività dei dati richiesti agli attuatori degli interventi, che di peggioramento della qualità dei dati stessi.

Si avverte quindi la necessità di intervenire in modo che le informazioni riguardanti il monitoraggio degli interventi siano comunicate ai diversi sistemi una sola volta da parte dei soggetti attuatori (principio del "single-input" o unicità dell'invio) e di avviare lo sviluppo della cooperazione tra sistemi, per consentire la condivisione dei dati di interesse comune. Questo principio - per le opere pubbliche - è riaffermato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, articolo 29, comma 4bis e articolo 213, comma 8, ove si prescrive che le Amministrazioni interessate concordino le modalità di rilevazione e interscambio delle informazioni.

Tale esigenza si è fatta ancora più pressante in relazione alla necessità di razionalizzare la spesa pubblica, a fronte della ridotta disponibilità di risorse e delle accresciute esigenze di *accountability* e trasparenza, e con esse di criteri e metodologie atti a rappresentare tempestivamente ciò che avviene sul territorio in connessione alle iniziative progettuali finanziate dalla collettività.

Per queste ragioni, il CIPE, con la delibera n. 124/2012, al punto 2.2 ha stabilito che il Dipe provvedesse "... all'istituzione di un tavolo di lavoro fra le Amministrazioni, sia centrali sia regionali, titolari di sistemi di monitoraggio, per la razionalizzazione del complesso di tali sistemi, da perseguire con l'individuazione e la condivisione di criteri di impostazione e di funzionamento, con gli obiettivi della semplificazione amministrativa, del contenimento dei costi di progettazione e di gestione dei sistemi e della facilitazione nel confronto delle varie elaborazioni per ridurre le possibilità di errore...."

Le attività svolte in occasione delle riunioni del Tavolo istituito e coordinato dal Dipe (Tavolo 124) hanno portato, con particolare riferimento ai "lavori pubblici", alla definizione dell'unità di rilevazione comune, alla predisposizione del set di dati di interesse condivisi dai sistemi coinvolti e ad un primo tentativo di redazione del glossario del predetto set di dati comuni.

Si ritiene ora che sia necessario compiere un salto di qualità, al fine di perseguire operativamente gli obiettivi esplicitati dal CIPE con la delibera in questione.

L'approccio federativo invocato dal Dipe risponde a queste esigenze.

In primo luogo, si è proceduto a continue attività di analisi e confronto dei dati sugli investimenti pubblici tra diverse banche dati, nell'ottica di migliorare la qualità delle informazioni, promuovere la interoperabilità tra sistemi e ridurre le incombenze a carico delle stazioni appaltanti. In particolare, i dati MIP sono stati confrontati con quelli ANAC, SIOPE e RGS-BDAP.

In tale ottica inoltre:

- sono attivi protocolli per l'interscambio delle informazioni di monitoraggio tra DIPE e MIT, Agenzia per la coesione territoriale, ANAC e RGS. È attualmente in corso uno specifico Tavolo di lavoro con RGS;
- è stato stipulato un protocollo d'Intesa tra il DIPE e la Struttura di missione per il coordinamento dell'edilizia scolastica della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- i dati CUP sono trasmessi su base giornaliera a RGS e ANAC;
- il DIPE condivide con il MIT i dati di monitoraggio su opere prioritarie e contratti di programma ANAS-RFI. Con il MIT è stata avviata una collaborazione di ampio respiro, che ha reso possibile la pubblicazione dei dati MIP e relative elaborazioni, di cui al sito www.opencantieri.gov.it;
- il DIPE ha progettato e realizzato un sistema di "tagging" degli interventi: si tratta della possibilità di inserire nel sistema CUP - su ogni singolo progetto - una o più parole chiave "tag" (ad esempio: finanziamento ai sensi della legge ...; appartenente al contratto di programma ...), che consentano alle Amministrazioni di aggregare i CUP/progetti di interesse in base alle specifiche necessità;
- è in corso di attuazione presso il DIPE, su impulso in particolare della RGS, un complesso progetto "CUP programmatico" finalizzato a seguire gli investimenti, inclusi nel MIP, nel MOP e negli altri sistemi, a partire appunto dalla fase di programmazione degli stessi.

Questa collaborazione è ritenuta indispensabile. L'interoperabilità tra banche dati MIT, ANAC, MEF, edilizia scolastica è resa infatti possibile dal CUP, chiave univoca di raccordo tra i predetti sistemi.

Si ritiene ora che sia necessario compiere un salto di qualità: far evolvere (portare) i sistemi di monitoraggio dallo stato attuale di separatezza e parziale sovrapposizione alla realizzazione di un sistema federato, su base volontaria, tra banche dati che, pur preservando gli obiettivi specifici dei singoli sistemi, consenta di razionalizzare la raccolta dei dati, scambiarli tra Amministrazioni in modo efficace e ridurre l'onere in capo ai fornitori di informazioni.

8. IL MONITORAGGIO DEI FLUSSI FINANZIARI DELLE GRANDI OPERE - MGO

8.1. LA SPERIMENTAZIONE

L'articolo 176 del vecchio "Codice Appalti" e l'articolo 203 del nuovo (D.Lgs. n. 50/2016) prevedono che il CIPE, su proposta del Comitato di Coordinamento Alta Sorveglianza Grandi Opere (CCASGO), elabori linee guida intese, tra l'altro, ad assicurare il controllo dei flussi finanziari che intercorrono fra imprese interessate alla realizzazione delle opere incluse tra le infrastrutture e gli insediamenti prioritari.

Il monitoraggio finanziario è una forma di controllo dei flussi finanziari più stringente della "tracciabilità" prevista, in linea generale per le opere pubbliche, dalla legge n. 136/2010 e ss.mm.ii. e mira ad evitare infiltrazioni mafiose o, più in generale, criminali nella realizzazione dell'infrastruttura considerata, consentendo di seguire in via automatica, tramite l'utilizzo del CUP, tutti i movimenti finanziari.

Sulla base di questa normativa il CIPE, su proposta del CCASGO, dà avvio, con una serie di delibere di cui ultime le nn. 45/2011 e 15/2015, alla messa a punto di un sistema informatico in grado di monitorare i flussi finanziari che intercorrono tra le imprese della "filiera", cioè il complesso degli operatori che partecipano alla realizzazione dell'infrastruttura, espropri compresi.

8.2. IL PROGETTO C.A.P.A.C.I. E GLI SVILUPPI NORMATIVI

I positivi risultati conseguiti a seguito della prima fase della progettazione del monitoraggio finanziario hanno consentito nel 2011 la messa a punto del Progetto "C.A.P.A.C.I." (acronimo di "*Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltrations in public contracts*"), che - su proposta del Ministero dell'Interno - è stato ammesso a cofinanziamento dall'Unione Europea in quanto *best practice* nazionale, utile al contrasto delle infiltrazioni malavitose, da estendere anche ad altri Paesi membri, e importante passo verso la diffusione della cultura del monitoraggio a livello comunitario.

Anche il legislatore, considerati i risultati della sperimentazione, ha disposto con l'articolo n. 36 del decreto legge n. 90/2014, convertito dalla legge n. 114/2014, che il controllo dei flussi finanziari per tutte le infrastrutture prioritarie venga effettuato secondo le modalità e le procedure, anche

informatiche, individuate dalla citata delibera n. 45/2011, demandando al CIPE di aggiornare le modalità di esercizio del sistema di monitoraggio finanziario con apposita delibera

Il CIPE con la delibera n. 15/2015 ha fatto sue le linee guida e il protocollo tipo che le aziende, coinvolte nella realizzazione delle grandi opere, devono sottoscrivere.

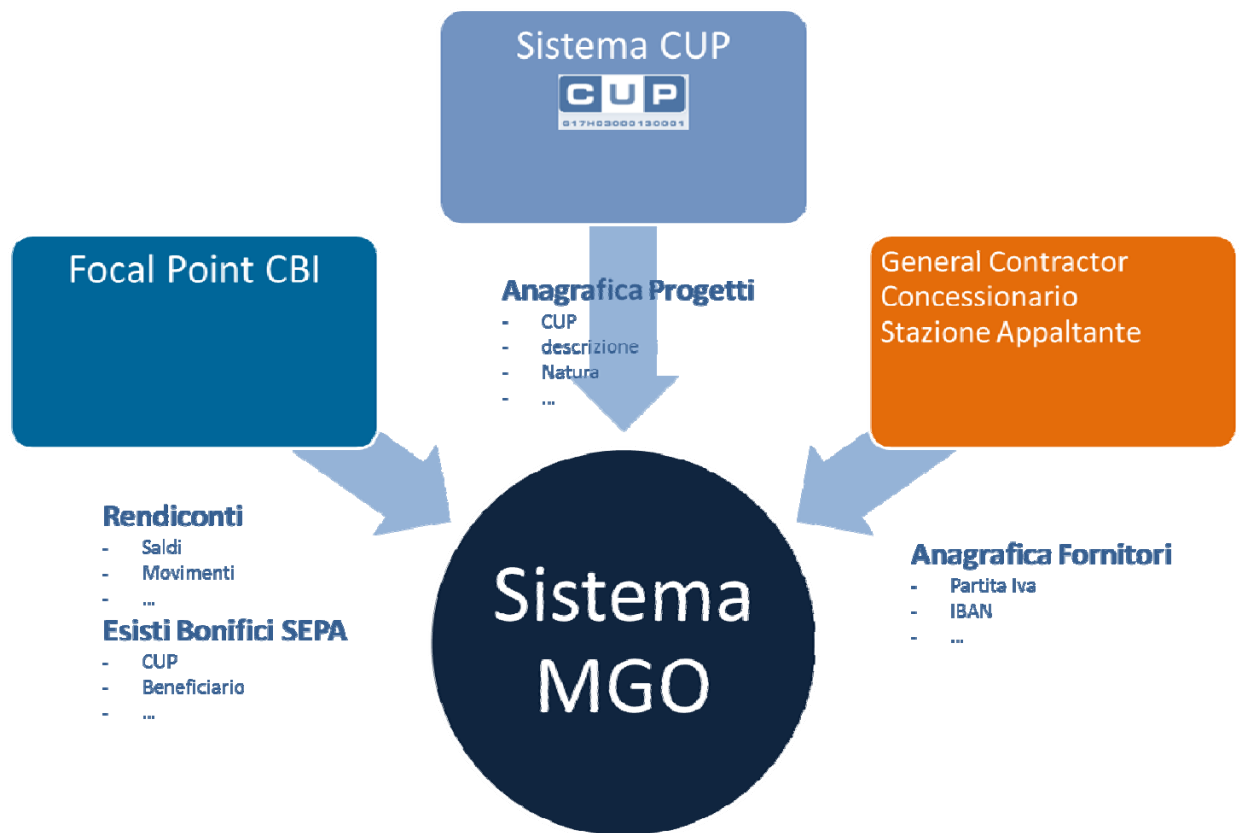
8.3. IL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA

Il DIPE - preposto alla gestione e alla manutenzione della banca MGO, configurata come sito *web* ad accesso riservato - su mandato del CIPE e con l'ausilio della Struttura di supporto CUP, attraverso un sistema di *partnership* pubblico privato che coinvolge anche il Corporate Banking Interbancario - CBI - dell'ABI, ha avviato la progettazione e quindi l'attuazione di apposito sistema informatico basato su:

- la costituzione di un'anagrafe degli esecutori presso la Stazione appaltante;
- l'accensione di conti correnti "dedicati" in via esclusiva alla singola opera da parte di tutti gli operatori della filiera;
- l'obbligo di effettuare tutti i pagamenti, con limitate e definite eccezioni, mediante bonifici SEPA, che rechino una stringa alfanumerica comprensiva del CUP e della causale del pagamento;
- l'obbligo, sempre da parte di tutti gli operatori della filiera, di rilasciare allo specifico istituto finanziario presso cui è stato acceso il conto una lettera di "manleva", che autorizzi l'istituto stesso a trasmettere le informazioni sulle movimentazioni finanziarie e gli estratti conto giornalieri al DIPE.

Ad oggi il sistema MGO include circa 230 progetti. La banca dati MGO, grazie a uno specifico applicativo, riceve giornalmente, da un *focal point* di CBI, i dati relativi ai conti correnti e li analizza al fine di riconciliare gli esiti dei versamenti, o pagamenti, con gli estratti conto e generare degli indicatori di allarme nel caso di eventi o di anomalie di interesse.

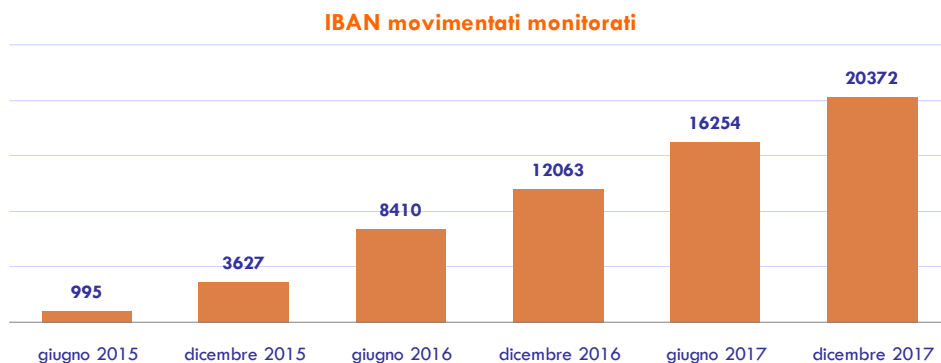
Nello schema seguente è presentata la logica di base del funzionamento del Sistema MGO con l'evidenza dei flussi che lo alimentano.



8.4. EVOLUZIONE SEMESTRALE DEI DATI MGO

Il numero di conti monitorati nel sistema MGO è passato dai 995 di giugno 2015 ai circa 20.000 di fine 2017.

Figura 8



I soggetti maggiormente coinvolti nel periodo in considerazione sono state le grandi concessionarie, ANAS e RFI, nonché la M4 di Milano e Brebemi. Alla luce anche della cooperazione con questi soggetti, il Gruppo di lavoro istituito presso il Dipe ai sensi della delibera n. 15/2015 ha svolto una approfondita analisi di diversi tipi di criticità e approfondito la programmazione/sviluppo/*fine tuning* degli *alert* automatici da inserire nel sistema.