



MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE  
E DEI TRASPORTI

**ITACA**

ISTITUTO PER L'INNOVAZIONE E TRASPARENZA  
DEGLI APPALTI E COMPATIBILITÀ AMBIENTALE



CONFERENZA DELLE REGIONI  
E DELLE PROVINCE AUTONOME

# Opere Incompiute: quale futuro? Nuove esigenze ed opportunità per il Paese.

**Il sistema di monitoraggio (SIMOI):  
la rilevazione, la tipologia e le cause d'incompiutezza  
delle opere**

**Ing. Massimo Cataldi**

**ERVET**

**Regione Emilia-Romagna**

## *Il contesto*

- A partire dal 2001 il Ministero dei Lavori Pubblici oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha messo in esercizio il portale [www.servizicontrattipubblici.it](http://www.servizicontrattipubblici.it) (SCP) in collaborazione con ITACA, le Regioni e le Province Autonome sulla base di uno specifico protocollo d'accordo ed il principio di sussidiarietà.
- Il Ministero si occupa di fornire i servizi e l'assistenza alle amministrazioni d'ambito statale e sovra regionale; le Regioni e le Province Autonome forniscono i servizi e l'assistenza alle amministrazioni d'ambito regionale/provinciale.
- Nel caso la singola Regione/Provincia Autonoma non fosse attiva, per uno o più dei servizi erogati dal portale, subentra nell'attività il Ministero anche con il supporto di ITACA.

## *Il contesto*

I servizi erogati dal portale SCP sono:

- ❖ Pubblicità di avvisi, bandi ed esiti di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art. 66 c.7 d.lgs 163/2006 e D.M. 6/4/2001 n.20.
- ❖ Pubblicità di programmi triennali ai sensi dell'art.128 c.11 d.lgs 163/2006 e D.M. 6/4/2001 n.20.
- ❖ Rilevazione delle opere incompiute ai sensi dell'art. 44bis del D.L. 6/12/2011 n.201 convertito con modificazioni dalla legge 22/12/2011 n.214 ed in riferimento al Decreto 13 marzo 2013 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- ❖ Supporto tecnico giuridico alle amministrazioni aggiudicatrici sulla disciplina dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nell'ambito del protocollo d'accordo

## *La rilevazione – il modo*

- Nel corso del 2013, in adempimento ai disposti normativi per la rilevazione delle opere incompiute, nell'ambito del protocollo d'accordo e la relativa convenzione che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti annualmente stipula con ITACA, sono state reperite le risorse per l'avviamento e la gestione di una web application [www.simoi.it](http://www.simoi.it) che consentisse a tutte le amministrazioni d'ambito statale e d'ambito regionale di comunicare le informazioni di monitoraggio delle opere incompiute, con le modalità previste dal D.M. 13 marzo 2013.

## *La rilevazione – il modo*

- La web application [www.simoi.it](http://www.simoi.it) consente l'accesso libero a tutti i soggetti interessati e la compilazione guidata delle maschere di monitoraggio delle opere incompiute realizzando anche una cooperazione applicativa con il portale di classificazione CUP (<http://cupweb.tesoro.it/CUPWeb/>) per il recupero delle informazioni già comunicate.
- Al termine dell'inserimento di tutte le informazioni di monitoraggio l'applicazione SIMOI verifica la congruità dei dati inseriti e suggerisce le eventuali correzioni da apportare. A conclusione l'amministrazione produce un tracciato .xml che invierà via PEC agli indirizzi di competenza (Ministero o Regione P.A.) indicati sul portale SCP.
- Al ricevimento della PEC il Ministero/Regione P.A. consoliderà su SIMOI lo specifico elenco e, alla scadenza del termine previsto per la rilevazione, produrrà in modo assistito dalla web application l'elenco delle opere incompiute da pubblicare sul portale di competenza.

## *La rilevazione – il modo*

- La web application di supporto [www.simoi.it](http://www.simoi.it) è stata sviluppata in accordo tra Ministero ITACA e Regioni e messa a disposizione di tutte le Regioni/Province Autonome che non avessero già realizzato una propria modalità di rilevazione delle opere incompiute di competenza.
- Le Regioni e le Province Autonome, con proprie dotazioni, hanno fornito il supporto tecnico di primo livello alle amministrazioni territoriali di competenza attivando specifici call-center.
- Il Ministero in collaborazione con ITACA ha fornito il supporto tecnico di primo livello alle amministrazioni d'ambito statale ed alle amministrazioni d'ambito regionale per quelle regioni che hanno deciso di delegare l'attività ad ITACA
- Il supporto tecnico di secondo livello (soluzione di eventuali bug informatici) è stato erogato da ITACA a tutte le amministrazioni che hanno operato con la web application [www.simoi.it](http://www.simoi.it).
- La Regione Emilia-Romagna si è occupata della progettazione, sviluppo e gestione della web-application SIMOI nell'ambito delle attività di gestione del portale SCP che eroga in convenzione con ITACA.
- Al termine della rilevazione gli elenchi sono pubblicati sul portale SCP e sui siti delle singole Regioni e Province Autonome.

## *La rilevazione – il modo*

<b>Con l'applicazione SIMOI da Ministero / ITACA</b>	<b>Con l'applicazione SIMOI da Regione / P. Autonoma</b>	<b>Gestione con un proprio sistema di monitoraggio</b>
Ambito statale e sovra-regionale	Regione Piemonte	Regione Valle d'Aosta
Regione Lazio	Regione Veneto	Regione Liguria
Regione Campania	Provincia Autonoma di Bolzano	Regione Lombardia
Regione Calabria	Provincia Autonoma di Trento	Regione Toscana
Regione Sardegna	Regione Friuli Venezia Giulia	Regione Umbria
	Regione Emilia-Romagna	Regione Basilicata
	Regione Marche	Regione Sicilia
	Regione Abruzzo	
	Regione Puglia	
	Regione Molise	

*Dopo la pubblicazione degli elenchi sui siti di competenza le Regioni, che dispongono di un proprio sistema informativo, alimentano il data base SIMOI con tutte le informazioni rilevate per le opere incompiute di competenza inviando un tracciato xml standardizzato. La banca dati SIMOI dispone quindi di tutti i dati rilevati sull'intero territorio nazionale.*

## *La rilevazione – il modo*

I risultati che si presentano sono relativi ad una prima elaborazione dei dati dell'elenco anagrafe delle opere incompiute redatto, sulla base delle segnalazioni degli enti, ai sensi dell'art. 44-bis del decreto legge 201/2011 convertito con legge 2014/2011.

Lo stesso decreto detta i criteri per definire e così individuare un'opera incompiuta ed in base ai quali ogni segnalazione degli enti è stata poi verificata dalle Regioni e dal MIT.

Ai fini di una corretta lettura dei dati occorre rimandare ai citati criteri definitivi e tenere conto di alcune altrettanto necessarie avvertenze:

- la prima e fondamentale riguarda l'assenza di una sanzione o di altri effetti per la stazione appaltante che non rispetta l'obbligo della segnalazione delle opere incompiute. Non è dunque noto il livello di copertura di una rilevazione che non può comunque essere considerata "censuaria";
- peraltro molti enti che hanno segnalato opere incompiute al dicembre 2012 che non hanno poi completato nel 2013, non le hanno poi riproposte, pur essendo obbligati dalle disposizioni del decreto, in quello dell'anno successivo. Il dato del 2013 andrebbe quindi incrementato almeno di ulteriori 250 opere;
- una seconda avvertenza riguarda l'assenza di un riferimento temporale relativamente alla progettazione o cantierizzazione dell'opera relativamente alla quale si può in alcuni casi aver perso qualsiasi interesse al completamento (così è risultato ad esempio per il 6% delle opere in anagrafe).

Tutto ciò premesso l'elenco anagrafe rappresenta il primo vero tentativo per stimare in Italia l'entità e le caratteristiche del fenomeno. Per queste ultime i dati rilevati si possono considerare, se non in censimento completo, sicuramente un campione statisticamente significativo del fenomeno.

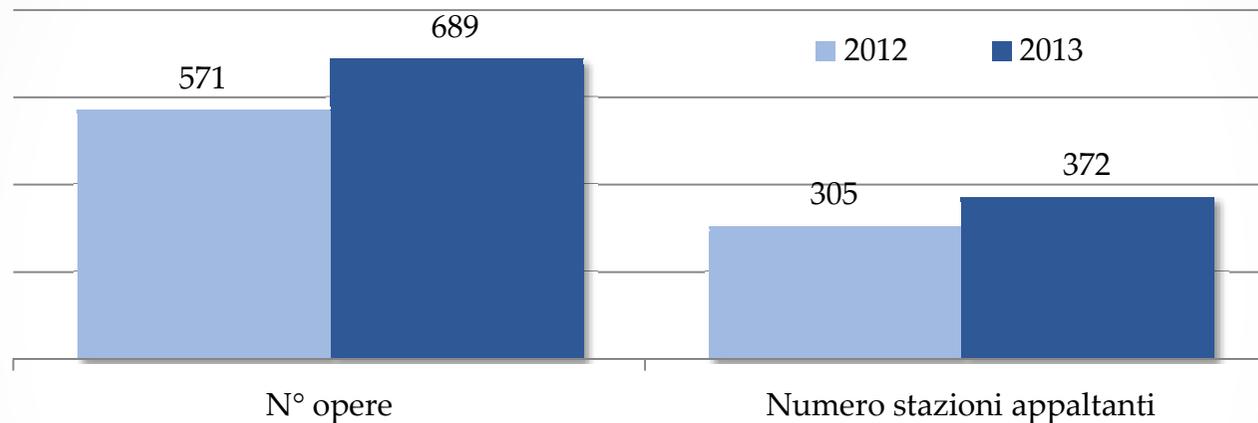


## *La rilevazione*

- Amministrazioni accreditate a SIMOI n° 475
- Richieste di assistenza via e-mail n° 650
- Int. di supporto tecnico di 2° livello n° 60
- Opere incompiute rilevate 2012 n° 571
- Opere incompiute rilevate 2013 n° 689

# La rilevazione

*Le opere Incompiute rilevate e le Stazioni Appaltanti che le hanno comunicate*



L'incremento delle opere incompiute rilevate da 571 a 689; e quello delle amministrazioni che hanno comunicato almeno un'opera incompiuta da 305 a 372, ci indica una maggiore attenzione da parte delle amministrazioni all'adempimento alla norma.

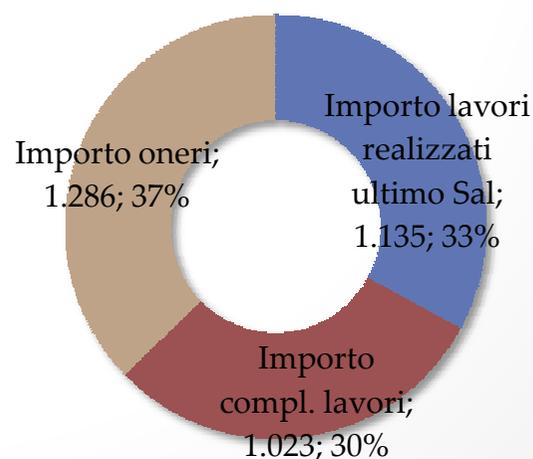
Per contro riscontriamo che delle 571 opere incompiute segnalate nel 2012 solo 298 (52,2%) sono state riproposte anche nel 2013, il dato ci fornisce un indizio che la norma non è stata ben applicata dalle amministrazioni. Se l'opera resta incompiuta deve essere nuovamente segnalata.

## La rilevazione – sintesi 2013

Opere Incompiute	n°	689
Importo complessivo dell'intervento aggiornato all'ultimo quadro economico	milioni di €	2.961
Importo dei lavori aggiornato all'ultimo quadro economico	milioni di €	2.159
Importo oneri	milioni di €	1.286
Importo dei lavori al lordo degli oneri aggiornato all'ultimo quadro economico	milioni di €	3.445
Importo dei lavori aggiornato all'ultimo SAL	milioni di €	1.135
Importo per il completamento dei lavori al lordo degli oneri	milioni di €	2.309
totale	milioni di €	3.445
importo dei lavori eseguiti su importo totale lavori al netto degli oneri	%	52,57
media della percentuale di avanzamento dei lavori	%	39,20
importo medio necessario per il completamento dei lavori	milioni di €	1,48

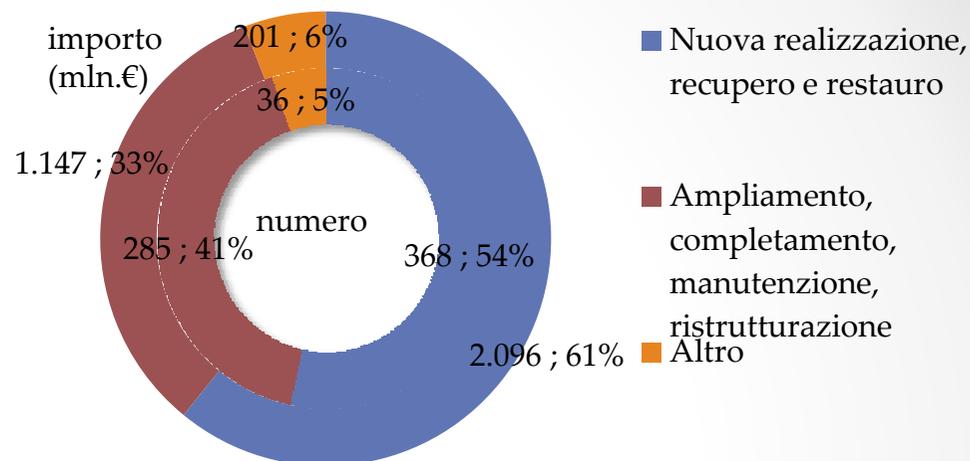
Le 689 opere incompiute al 31.12.2013 corrispondono ad un importo al lordo degli oneri pari a circa 3,5 mld €. I lavori eseguiti ammontano a 1,1 mld € (33%); i lavori necessari al completamento ammontano a circa 1 mld di euro (30%); gli oneri complessivi ammontano 1,3 mld di euro (37%) di questi non conosciamo la quota già spesa e quella residua.

### Importi per: lavori realizzati, lavori per il completamento e oneri



## La rilevazione: tipo d'intervento

*Opere incompiute per tipo di intervento: numero e importo complessivo dei lavori al loro degli oneri (milioni di €) e percentuale sul totale 2013*

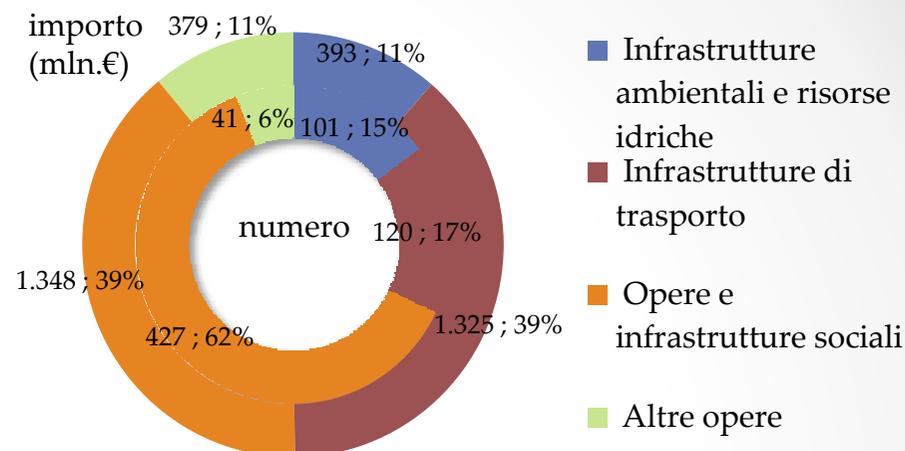


	Numero	Importo dei lavori aggiornato all'ultimo SAL (milioni di €)	Importo per il completamento dei lavori (milioni di €)	Importo oneri per il completamento dei lavori (milioni di €)	Totale lavori aggiornato all'ultimo q.e. al lordo degli oneri (milioni di €)
Nuova realizzazione, recupero e restauro	368	835	775	487	2.096
Ampliamento, completamento, manutenzione, ristrutturazione	285	270	166	710	1.147
Altro	36	30	82	90	201
Totale	689	1.135	1.023	1.286	3.445

Il 44% delle Opere incompiute riguardano nuove realizzazioni; se a queste sommiamo quelle per recupero e restauro si arrivano a contare 368 opere (54%) per le quali la conclusione dell'intervento è necessaria per la fruibilità: per completarle servirebbero 775 mln di € al netto degli oneri.

# Tipologia di opera

*Opere incompiute per tipologia di opera: numero e importo complessivo dei lavori al loro degli oneri (milioni di €) e percentuale sul totale 2013*



	Numero	Importo dei lavori aggiornato all'ultimo SAL (milioni di €)	Importo per il completamento dei lavori (milioni di €)	Importo oneri per il completamento dei lavori (milioni di €)	Totale lavori aggiornato all'ultimo q.e. al lordo degli oneri (milioni di €)
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	101	159	101	133	393
Infrastrutture di trasporto	120	278	359	688	1.325
Opere e infrastrutture sociali	427	494	452	402	1.348
Altre opere	41	204	110	64	379
Totale	689	1.135	1.023	1.286	3.445

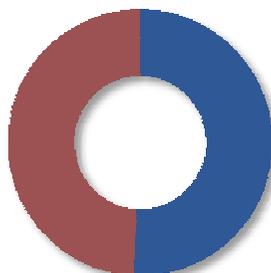
La maggioranza delle incompiute sono opere e infrastrutture sociali (62%), che necessitano di 452 mln € al netto degli oneri. Le infrastrutture di trasporto (39%), richiedono 359 mln € al netto degli per il completamento. Le 101 infrastrutture ambientali necessitano di 101 mln € al netto degli oneri.

# Le infrastrutture a rete

## Opere incompiute Infrastrutture a rete : numero e percentuale sul totale 2013

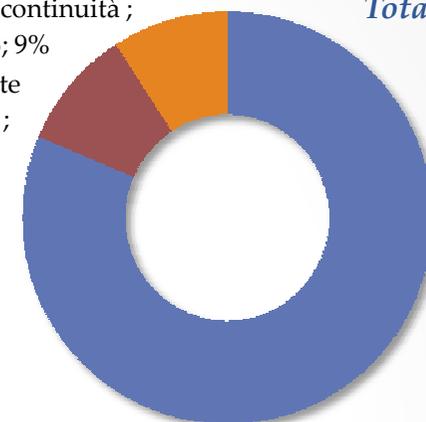
### Infrastrutture a rete

Infrastruttur  
a a rete senza  
discontinuità  
; 63; 49%



Infrastruttur  
a a rete con  
discontinuità  
; 65; 51%

Infrastruttura a rete  
senza discontinuità ;  
63; 9%  
Infrastruttura a rete  
con discontinuità ;  
65; 10%



### Totale opere

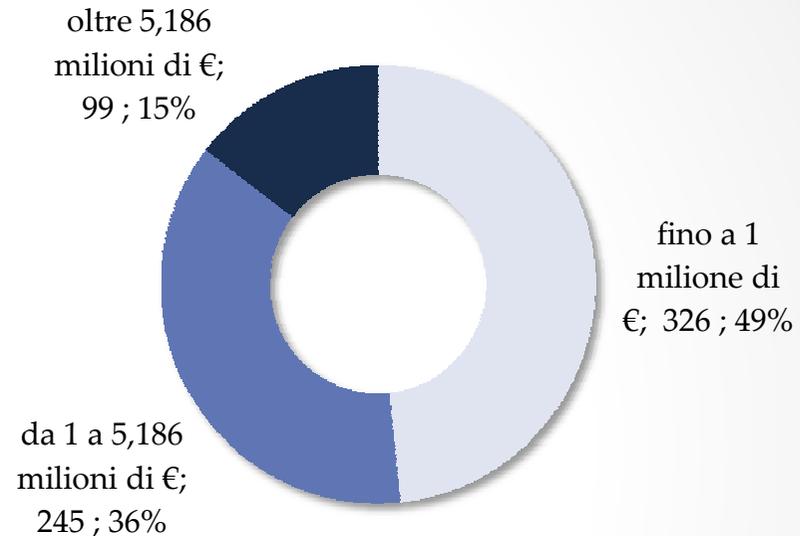
Non infrastruttura a  
rete ; 561; 81%

	Numero	Importo dei lavori aggiornato all'ultimo SAL (milioni di €)	Importo per il completamento dei lavori (milioni di €)	Importo oneri per il completamento dei lavori (milioni di €)	Totale lavori aggiornato all'ultimo q.e. al lordo degli oneri (milioni di €)
Non infrastruttura a rete	561	771	813	603	2.187
Infrastruttura a rete con discontinuità	65	273	154	135	562
Infrastruttura a rete senza discontinuità	63	91	56	548	696
Totale	689	1.135	1.023	1.286	3.445

Le infrastrutture a rete rappresentano circa un quinto delle Opere Incompiute; di queste la metà (51% hanno discontinuità) e richiedono, per essere completate, 154 mln € al netto degli oneri.

# Classe di importo dell'opera

*Opere incompiute per classe di importo complessivo dei lavori al lordo degli oneri, numero e percentuale sul totale 2013*



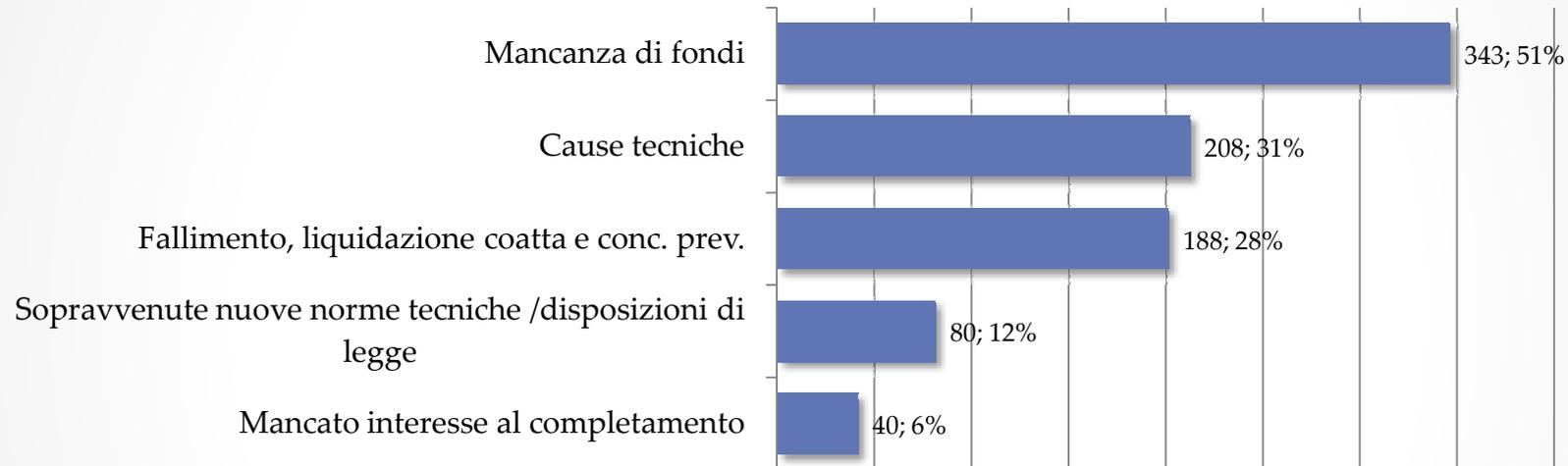
Poco più della metà (51%) delle opere hanno un valore superiore al milione di €. Di queste, sono 99 quelle che superano la soglia comunitaria.

Le opere incompiute di maggior importo sono:

1. Idrovia Padova-Venezia: 461 milioni € (lavori eseguiti 0%)
2. Nuova linea ferroviaria Ferrandina-Matera L.M.-Venusio: 200 milioni € (lavori eseguiti 18%)
3. Museo Maxxi – Roma: 152 milioni € (lavori eseguiti 95%)

# Causa dell'interruzione

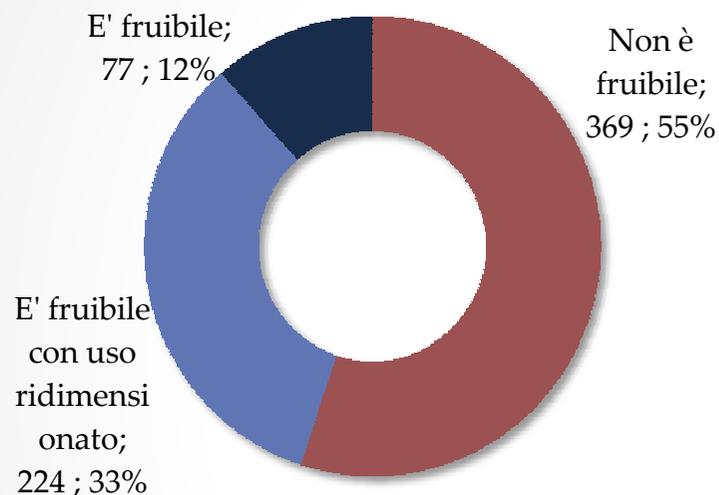
*Opere incompiute per causa dell'interruzione dei lavori:  
numero e percentuale sul totale, 2013*



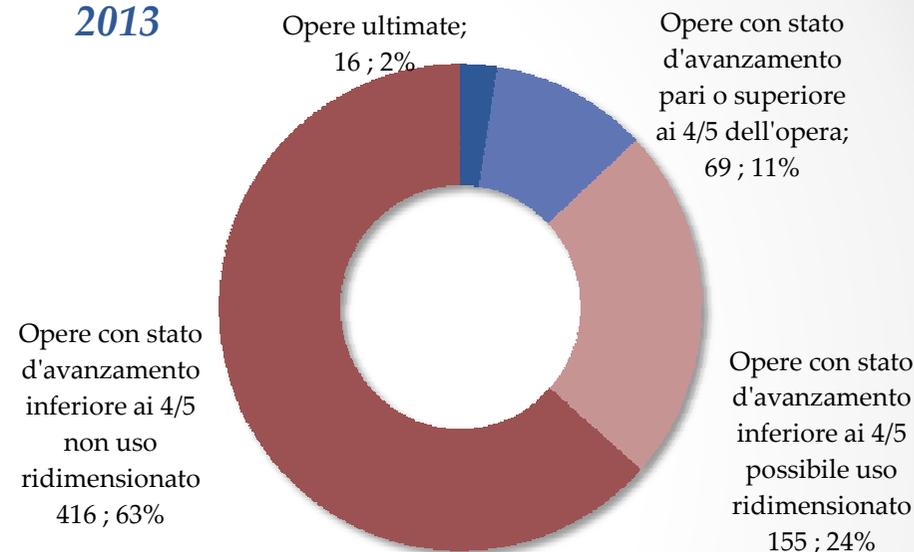
343 il 51% delle Opere sono incompiute a causa della mancanza di fondi; seguono le interruzioni per cause tecniche (208, pari al 31%) quindi per il fallimento dell'impresa esecutrice (188, pari al 28%).

# Fruibilità e livello di sviluppo dell'opera

Opere per fruibilità : numero , 2013



Opere per livello di sviluppo: numero , 2013



Il 55% delle opere incompiute non sono fruibili dalla collettività; 224 (33%) sono fruibili con uso ridimensionato e appena 77 (12%) è fruibile.

Quanto allo stato di avanzamento ed alla previsione di utilizzo quasi due su tre (416, pari al 63%) sono state completate per una quota inferiore ai 4/5 e non lasciano prevedere un utilizzo anche ridimensionato dell'opera; 16 risultano essere state ultimate (in attesa di collaudo) e 69 con stato d'avanzamento maggiore dei 4/5.

## *Livello di sviluppo*

	Numero	Importo dei lavori aggiornato all'ultimo SAL (milioni di €)	Importo per il completamento dei lavori (milioni di €)	Importo oneri per il completamento dei lavori (milioni di €)	Totale lavori aggiornato all'ultimo q.e. al lordo degli oneri (milioni di €)
a) opere ultimate, incompiute per il mancato perfezionamento delle operazioni di collaudo entro i termini di legge, qualora non utilizzabili anche parzialmente;	16	14	-	1	14
b) opere incompiute con stato d'avanzamento pari o superiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo anche ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale, mantenendo la stessa destinazione d'uso;	33	148	5	7	159
c) opere incompiute con stato d'avanzamento pari o superiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo anche ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale ma con diversa destinazione d'uso;	-	-	-	-	-
d) opere incompiute con stato d'avanzamento pari o superiore ai 4/5 dell'opera per le quali non è possibile prevedere un utilizzo anche ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale;	36	93	6	8	107
e) opere incompiute con stato d'avanzamento inferiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo anche ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale, mantenendo la stessa destinazione d'uso;	144	390	235	142	767
f) opere incompiute con stato d'avanzamento inferiore ai 4/5 dell'opera per le quali è possibile prevedere un utilizzo anche ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale ma con diversa destinazione d'uso;	11	6	7	9	22
g) opere incompiute con stato d'avanzamento inferiore ai 4/5 dell'opera per le quali non è possibile prevedere un utilizzo anche ridimensionato rispetto alle previsioni del progetto iniziale;	416	454	711	1.121	2.286

Il dato di dettaglio delle sette casistiche di livello di sviluppo previste dal comma 1 dell'art.4 del decreto ministeriale, evidenzia che per portare a termine le 85 opere con avanzamento superiore ai 4/5 sarebbero sufficienti "appena" 16 milioni di €.

## *Quadro opere incompiute annualità 2013*

AMBITO RILEVAZIONE	Importo totale intervento ultimo quadro economico	Importo oneri per ultimazione dei lavori	Numero opere incompiute
Regione Veneto	109.275.269,23	535.505.443,54	25
Regione Campania	14.069.367,46	8.140.009,70	10
Regione Lazio	250.844.784,23	78.023.769,03	82
Regione Calabria	415.262.727,06	35.796.001,95	64
Regione Valle d'Aosta	5.778.018,00	3.650.000,00	1
Regione Piemonte	293.407.830,35	55.690.749,42	25
Regione Liguria	13.880.691,19	17.302.638,08	18
Regione Lombardia	34.874.509,20	10.103.821,36	19
Regione Friuli-Venezia Giulia	8.936.362,04	372.125,63	13
Provincia autonoma di Trento	0	0	0
Provincia autonoma di Bolzano	69.559.064	28.109.560	14
Regione Toscana	96.230.214,59	15.908.969,43	43
Regione Emilia-Romagna	113.838.497,69	18663298,40	24
Regione Marche	64.244.050,13	28.089.487,63	20
Regione Umbria	152.212.368,28	1644823,24	17
Regione Abruzzo	73.927.737,19	45.137.702,42	33
Regione Molise	79.567.151,05	56.390.053,80	18
Regione Basilicata	63.952.254,10	34.303.432,97	37
Regione Puglia	151.498.550,31	107.717.846,49	59
Regione Sicilia	114.690.516,55	98.144.343,17	67
Regione Sardegna	176.585.773,07	22.784.445,46	68
Ministero Infrastrutture e Trasporti	608.616.003,84	125.096.339,42	35
<b>TOTALE</b>	<b>2.911.251.739,56</b>	<b>1.326.574.861,14</b>	<b>692</b>