



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 5

2013

I FONDI EROGATI PER LE **STRADE**
NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI
COESIONE SONO BEN UTILIZZATI?



Relazione speciale n. 5 // 2013

I FONDI EROGATI PER LE STRADE NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE SONO BEN UTILIZZATI?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 5 // 2013

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2013

ISBN 978-92-9241-276-0
doi:10.2865/76069

© Unione europea, 2013
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-VI SINTESI

1-5 INTRODUZIONE

1-5 I FONDI STANZIATI NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE E GLI INVESTIMENTI IN PROGETTI STRADALI

6-9 ESTENSIONE DELL'AUDIT

10-50 OSSERVAZIONI

10-21 I PROGETTI STRADALI ESAMINATI NELL'AMBITO DELL'AUDIT HANNO CONSEGUITO PARZIALMENTE I RISULTATI ATTESI

11-12 I PROGETTI STRADALI AVEVANO STABILITO DEGLI OBIETTIVI...

13 ... MA NON È STATO POSSIBILE VALUTARE IL LORO IMPATTO SULLO SVILUPPO ECONOMICO...

14-18 ... E IL RENDIMENTO EFFETTIVO DEL CAPITALE INVESTITO È STATO, PER LA MAGGIOR PARTE DI ESSI, INFERIORE AL PREVISTO...

19-21 ... BENCHÉ I PROGETTI ABBIANO NETTAMENTE MIGLIORATO LA SICUREZZA STRADALE E CONTRIBUITO A RIDURRE I TEMPI DI PERCORRENZA

22-50 L'INCREMENTO DELLA CAPACITÀ DI TRASPORTO POTEVA ESSERE OTTENUTO A UN COSTO MINORE

23-26 DIVERSE MODALITÀ DI COMPARAZIONE DEI COSTI DELLE STRADE

27-30 I PROGETTI STRADALI SEGUIVANO PERLOPIÙ L'ALLINEAMENTO STRADALE PIÙ ECONOMICO

31 NELLA MAGGIOR PARTE DEI CASI, LE PREVISIONI DEL TRAFFICO NON ERANO IN LINEA CON L'USO EFFETTIVO DELLE STRADE

32-34 I COSTI PER UTENTE VARIANO IN MISURA SIGNIFICATIVA

- 35-37 LA COSTRUZIONE DELLE SUPERSTRADE COMPORTAVA COSTI NETTAMENTE MENO ELEVATI RISPETTO ALLE AUTOSTRADE
- 38-40 NON PER TUTTI I PROGETTI SOTTOPOSTI A AUDIT È STATO OTTENUTO IL MIGLIOR PREZZO POSSIBILE
- 41-44 VARIAZIONI DI COSTO SIGNIFICATIVE PER ACCESSORI STRADALI E PIATTAFORME DEI PONTI
- 45-50 NEL CASO DI 11 PROGETTI CONTROLLATI, I COSTI PREVISTI SONO STATI SUPERATI DEL 20 %
- 51-55 **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**
- ALLEGATO I — PANORAMICA DEI PROGETTI SOTTOPOSTI A AUDIT**
- ALLEGATO II — PER QUANTO RIGUARDA I PROGETTI CONTROLLATI, CONFRONTO FRA COSTO TOTALE, COSTO DI COSTRUZIONE E COSTO DI COSTRUZIONE DELLA PIATTAFORMA STRADALE (IN EURO) PER 1 000 M²**

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

AADT: Traffico medio giornaliero annuo. Metodo di rilevazione del traffico più comunemente usato. Tale dato indica il numero medio di veicoli che transitano per il punto di rilevazione nell'arco di 24 ore e pertanto tiene conto del traffico nei periodi dell'anno in cui è più e meno intenso.

Allineamento della strada: Tracciato della strada, definito come una serie di tangenti orizzontali e di curve.

Appalto pubblico mediante formula matematica: Procedura di gara intesa ad escludere le offerte insostenibilmente basse. La formula matematica permette di calcolare le soglie di prezzo al di sotto delle quali le offerte vengono escluse da un'ulteriore valutazione.



Autostrada: Strada concepita e costruita appositamente per la circolazione automobilistica che non serve le proprietà confinanti e che

- i) salvo punti particolari o a titolo temporaneo, comporta, per i due sensi di circolazione, carreggiate distinte separate l'una dall'altra da uno spartitraffico non destinato alla circolazione o, eccezionalmente, con altri mezzi;
- ii) non incrocia a livello né strade, né linee ferroviarie o tranviarie, né attraversamenti pedonali;
- iii) è segnalata in modo particolare come autostrada.

Grande progetto FESR: Progetto cofinanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale il cui costo ammissibile complessivo supera i 50 milioni di euro.

PO: Programma operativo.

Progetti «green field»: Progetti costruiti su terreni non sviluppati in un'area urbana o rurale utilizzata a scopi agricoli o paesaggistici o lasciata alla natura. Talvolta i lavori di risanamento hanno elementi «green field», ad esempio quando viene aggiunta una carreggiata a una strada esistente.



Superstrada: Strada riservata alla circolazione dei mezzi motorizzati, accessibile solo attraverso svincoli o intersezioni controllate e sulla quale

- i) sono vietati l'arresto e la sosta dei veicoli sulla carreggiata di scorrimento;
- ii) non vi sono intersezioni a raso con altre strade, ferrovie, sedi tramviarie o attraversamenti pedonali;
- iii) nella maggior parte dei casi dispone di almeno quattro corsie. Il limite di velocità più comune sulle superstrade è di 110 km/h.

SINTESI

I.

Per il periodo 2000-2013, l'Unione europea (UE) ha stanziato circa 65 miliardi di euro, a carico del FESR e del Fondo di coesione, per cofinanziare la costruzione e il risanamento stradale.

II.

La Corte ha sottoposto a audit 24 progetti di investimento nel settore stradale a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo di coesione intrapresi in Germania, Grecia, Polonia e Spagna, per valutare se avessero raggiunto gli obiettivi stabiliti a un costo ragionevole. Il costo totale dei progetti controllati superava i 3 miliardi di euro.

III.

La Corte ha concluso che i progetti stradali hanno ottenuto risultati incompleti e raggiunto parzialmente gli obiettivi perseguiti. In particolare, tutti i progetti stradali controllati hanno consentito di abbreviare i tempi di percorrenza e migliorato la sicurezza stradale. Per diversi progetti, tuttavia, il rendimento effettivo del capitale investito è stato inferiore a quanto previsto nelle analisi costi-benefici. Inoltre, non è stato possibile valutare lo sviluppo economico supplementare derivante dalla realizzazione dei progetti a causa della mancanza di indicatori misurabili.

IV.

La Corte ha inoltre concluso che non sono stati compiuti sforzi sufficienti affinché i progetti presentassero un buon rapporto costo-efficacia. La maggior parte dei progetti controllati ha risentito della scarsa accuratezza delle previsioni del traffico. Il tipo di strada scelto non era il più adatto al traffico supportato. I beneficiari hanno optato di preferenza per le autostrade, anche per le tratte in cui una superstrada avrebbe soddisfatto le esigenze del traffico. Rispetto al piano iniziale, l'incremento medio dei costi è stato del 23 % mentre i ritardi rispetto ai tempi inizialmente previsti nei contratti di costruzione sono stati, in media, di nove mesi (41 %).

V.

I costi più contenuti per la costruzione di piattaforme stradali sono stati riscontrati nei progetti controllati in Germania e, a seguire, nei progetti greci, spagnoli e polacchi. Il costo di utilizzo più basso è stato riscontrato sempre in Germania, il più alto in Spagna. Talune pratiche in materia di appalti non hanno consentito un'ottimizzazione dei costi.

VI.

La Corte raccomanda quanto segue:

- a) la Commissione dovrebbe analizzare le differenze dei costi di costruzione delle piattaforme stradali riscontrate fra Stati membri, al fine di individuare le cause delle divergenze significative menzionate e garantire l'applicazione, in futuro, delle migliori pratiche;
- b) il cofinanziamento di progetti stradali da parte dell'UE dovrebbe essere subordinato all'esistenza di obiettivi chiari, corredati di indicatori per quanto riguarda la riduzione dei tempi di percorrenza, una maggiore sicurezza stradale, il miglioramento della capacità e gli effetti sull'economia. Il cofinanziamento dovrebbe dipendere dall'uso di soluzioni tecniche ragionevoli che comportino un buon rapporto costi-efficacia e che siano in linea con le migliori pratiche identificate e le iniziative prese dagli Stati membri per assicurare una concorrenza internazionale nei mercati della costruzione nazionale e/o regionale, orientando i sistemi di aggiudicazione degli appalti verso la presentazione delle offerte più economiche;
- c) la Commissione dovrebbe promuovere lo scambio delle migliori pratiche fra enti nazionali per la viabilità riguardo alle soluzioni tecniche ottimali per progetti stradali basate su previsioni del traffico affidabili;
- d) la Commissione dovrebbe considerare la creazione di una banca dati informativa, a livello UE, sui costi unitari ad uso degli ingegneri incaricati di elaborare i preventivi per i nuovi progetti, affinché i beneficiari possano abbassare i prezzi delle offerte.

INTRODUZIONE

I FONDI STANZIATI NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI COESIONE E GLI INVESTIMENTI IN PROGETTI STRADALI

1. Per rafforzare le economie nazionali e/o regionali, la coesione e la competitività, è fondamentale incrementare l'accessibilità. Per accrescere la mobilità delle persone e dei beni e creare quindi le condizioni per una crescita economica, è importante migliorare la rete stradale.
2. Essendo finanziati a titolo della politica di coesione, gli investimenti in opere di viabilità sono soggetti a un regime di gestione concorrente. Nell'ambito della politica di coesione, la Commissione emana orientamenti per l'elaborazione dei Programmi operativi (PO). All'inizio del periodo di programmazione, la Commissione negozia e approva i singoli PO proposti dagli Stati membri. È inoltre suo compito supervisionare l'instaurazione e il funzionamento dei sistemi di gestione e di controllo negli Stati membri. Successivamente, il suo ruolo principale consiste nel monitorare l'attuazione dei PO, ma non interviene nella gestione quotidiana dei singoli progetti. La Commissione riceve i rapporti annuali di attuazione redatti dagli Stati membri e partecipa ai comitati di sorveglianza¹. Essa è responsabile, in ultima analisi, dell'esecuzione del bilancio².
3. Ciascuno Stato membro designa le autorità di gestione che parteciperanno alla gestione del cofinanziamento UE per le strade, in quanto la spesa per questo settore può essere gestita a tutti i livelli amministrativi, compresi il ministero dei Trasporti, gli enti nazionali o regionali per la viabilità, le amministrazioni regionali, distrettuali e locali.
4. Gli investimenti infrastrutturali negli Stati membri sono finanziati principalmente tramite fondi nazionali. L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha calcolato che gli Stati membri hanno speso, nel solo 2010, circa 66 miliardi di euro per investimenti nelle infrastrutture stradali³. Nel corso degli ultimi due periodi di programmazione, l'UE ha stanziato in media circa 4,9 miliardi di euro l'anno per investimenti in infrastrutture stradali tramite i fondi a titolo della politica di coesione e progetti TEN-T⁴. Negli Stati membri che beneficiano della quota più cospicua di fondi a titolo della politica di coesione, la grande maggioranza dei progetti di viabilità è cofinanziata dall'UE⁵.

¹ Regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1390/1999 (GU L 210 del 31.7.2006, pag. 25).

² Articolo 17, primo comma, del Trattato sull'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 13) e articolo 317 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 25).

³ OECD International Transport Forum statistics, «Road infrastructure gross investment spending», <http://www.internationaltransportforum.org/statistics/investment/data.html>.

⁴ TEN-T Rete transeuropea di trasporto, gestita dall'Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto.

⁵ Fonti non nazionali di finanziamenti per i progetti di viabilità sono inoltre i prestiti della BEI e della Banca mondiale e gli strumenti di finanziamento TEN-T.

5. La spesa prevista per opere di viabilità tramite i fondi suddetti ammontava in totale a circa 65 miliardi di euro per i due periodi di programmazione tra il 2000 e il 2013⁶. In base a una valutazione del periodo di programmazione 2000-2006, questi fondi hanno cofinanziato quasi 8 000 progetti, con i quali sono stati costruiti circa 75 000 km⁷ di strade⁸.

⁶ In media, i costi totali dei progetti controllati sono stati cofinanziati dall'UE in misura del 44 %.

⁷ Su 75 000 km di strade, 12 744 km sono stati costruiti ex novo e 62 256 risanati.

⁸ Fonte: *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development* (Valutazione ex post dei programmi della politica di coesione 2000-2006 cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale), gennaio 2010, Steer Davies Gleave, Londra (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp5a_final_report_summary.pdf).

TABELLA 1

SPESA PREVISTA PER OPERE DI VIABILITÀ MEDIANTE I FONDI RELATIVI ALLA POLITICA DI COESIONE (IN MILIONI DI EURO)

2000-2006		2007-2013	
Fondo di coesione	4 629	Fondi relativi alla politica di coesione	
FESR	19 288		
di cui:			
Autostrade	4 416	Autostrade	4 577
Strade nazionali	2 405	Autostrade (per la rete TEN-T)	18 565
Strade regionali/locali	2 908	Strade nazionali	7 041
Strade (non specificato)	9 558	Strade regionali/locali	10 581
TOTALE	23 917	TOTALE	40 764

Fonte: Commissione europea.

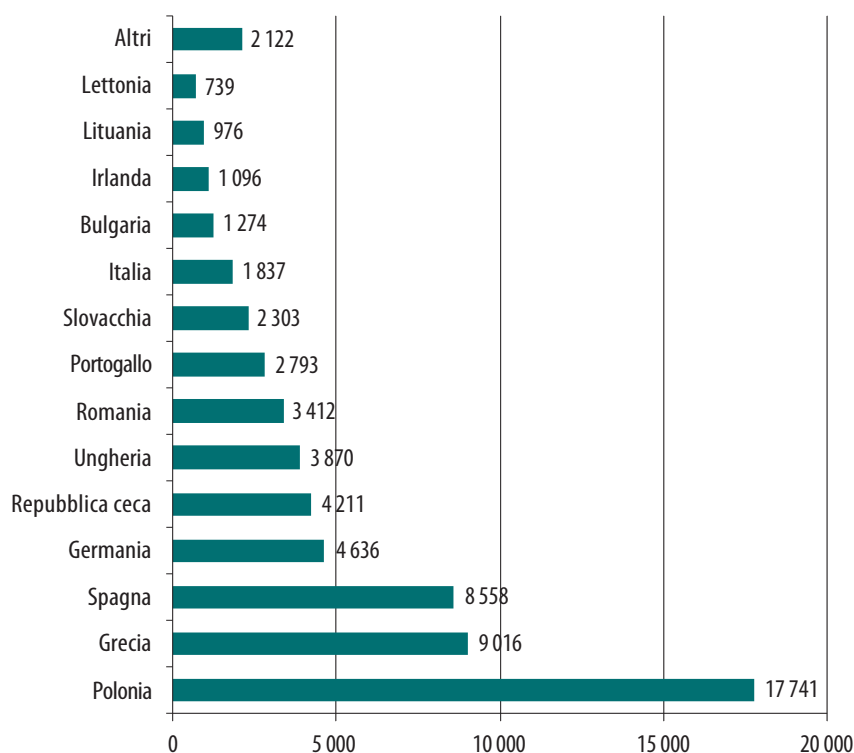
ESTENSIONE DELL'AUDIT

- 6.** La Corte ha svolto un audit per rispondere al seguente quesito principale: «I progetti di infrastrutture stradali finanziati tramite i fondi UE inerenti alla politica di coesione hanno raggiunto i propri obiettivi a un costo ragionevole?». L'estensione dell'audit è stata successivamente coperta attraverso due sottoquesiti: i) «I progetti di viabilità controllati hanno conseguito i propri obiettivi?» e ii) «I progetti sono stati gestiti in modo che i costi fossero ragionevoli?».
- 7.** Nel corso dell'audit sono stati esaminati progetti stradali cofinanziati in Germania, Grecia, Polonia e Spagna⁹. Questi quattro Stati membri hanno beneficiato dei finanziamenti più cospicui a titolo della politica di coesione per infrastrutture stradali nel periodo 2000-2013 (cfr. **grafico 1**), pari a circa il 62 % dell'intero cofinanziamento UE per lavori di viabilità.

⁹ In questo campo, la Corte dei conti europea ha già riferito in merito al cofinanziamento, da parte dell'UE, delle infrastrutture di trasporto, cfr. relazione speciale n. 1/93 sul finanziamento delle infrastrutture di trasporto (GU C 69 dell'11.13.1993), relazione speciale n. 8/2010 «Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell'UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?» e relazione speciale n. 4/2012 «L'uso dei fondi strutturali e del Fondo di coesione per cofinanziare infrastrutture di trasporto nei porti marittimi costituisce un investimento efficace?» (<http://eca.europa.eu>).

GRAFICO 1

RIPARTIZIONE PER PAESE DEI FONDI PREVISTI A TITOLO DELLA POLITICA DI COESIONE PER COFINANZIARE OPERE DI VIABILITÀ NEL PERIODO 2000-2013 (IN MILIONI DI EURO)¹



¹ Il termine «altri» si riferisce a tutti gli altri Stati membri, all'infuori del Lussemburgo e della Danimarca, che non avevano registrato spese relative alle strade.

Fonte: calcoli della Corte in base a dati della Commissione.

8. Il campione di audit comprendeva, per ciascuno dei quattro Stati membri selezionati, tre progetti dei due PO che rappresentano la spesa più elevata nel settore stradale. Il campione, estratto in maniera casuale da una popolazione preselezionata, era costituito da 24 progetti¹⁰. L'audit ha riguardato autostrade (10 progetti), superstrade (10 progetti) e strade principali ordinarie a due corsie (4 progetti). L'elenco completo dei progetti controllati, con una breve descrizione del loro contenuto e informazioni dettagliate sui costi, figura all'*allegato I*.
9. Le procedure di audit applicate hanno incluso l'esame documentale, colloqui con i soggetti controllati, l'analisi dei sistemi di gestione dei progetti, valutazioni da parte di esperti e la verifica in loco delle realizzazioni e dell'esito dei progetti.

¹⁰ I criteri di selezione erano i seguenti: il costo totale del progetto doveva superare i 5 milioni di euro, i progetti dovevano essere finalizzati e aperti al traffico e comportare almeno un ponte. Metà dei progetti di ciascuno Stato membro dovevano essere Grandi progetti FESR o progetti a titolo del Fondo di coesione.

OSSERVAZIONI

I PROGETTI STRADALI ESAMINATI NELL'AMBITO DELL'AUDIT HANNO CONSEGUITO PARZIALMENTE I RISULTATI ATTESI

- 10.** Per analizzare la performance dei progetti di infrastrutture stradali, la Corte ha adottato i seguenti criteri:
- i) definizione degli obiettivi di sviluppo delle infrastrutture di trasporto;
 - ii) impatto sullo sviluppo economico misurabile mediante indicatori appropriati;
 - iii) validità economica degli investimenti effettuati;
 - iv) conseguimento di risultati in materia di miglioramenti quantitativi e/o qualitativi.

I PROGETTI STRADALI AVEVANO STABILITO DEGLI OBIETTIVI...

- 11.** Gli obiettivi definiti per i progetti di viabilità riguardano di norma le finalità di sviluppo economico a livello nazionale o regionale e le necessità di trasporto interregionale. A livello operativo, gli obiettivi più comuni sono la riduzione dei tempi di transito, una maggiore sicurezza stradale, una riduzione del traffico e dell'inquinamento. Per conseguire tali obiettivi occorre, fra l'altro, accrescere la capacità e la qualità della rete stradale esistente mediante la costruzione di un collegamento alternativo (otto progetti controllati prevedono la costruzione di una tangenziale) o il risanamento radicale delle strade (come nel caso di sette progetti controllati).
- 12.** Per 21 dei 24 progetti controllati, gli obiettivi erano stati stabiliti in termini di risultati attesi. In tre casi, non essendo state effettuate analisi dei bisogni, i progetti erano stati attuati in base alla considerazione comune, da parte dei decisori, del cattivo stato dei collegamenti esistenti.

... MA NON È STATO POSSIBILE VALUTARE IL LORO IMPATTO SULLO SVILUPPO ECONOMICO...

- 13.** In tutte le domande di aiuto per i grandi progetti FESR e i progetti a titolo del Fondo di coesione¹¹ (11 progetti controllati) e in altre otto domande di aiuto, l'impatto atteso sullo sviluppo economico (ad esempio il numero di nuovi posti di lavoro creati nella regione, il numero di posti legati all'attività di costruzione e di manutenzione, l'attività turistica potenziale) era descritto in maniera dettagliata. Tuttavia, data l'assenza di indicatori appropriati (quali l'effettiva occupazione creata, l'entità del nuovo traffico di transito, il numero di nuove imprese nella regione), le relazioni presentate sui risultati dei progetti vertevano sull'importo del finanziamento usato e sulle realizzazioni fisiche, senza quasi menzionare gli effetti dei progetti sull'economia locale o i vantaggi reali per gli utenti. Di conseguenza, non è possibile valutare se i progetti finanziati abbiano realmente prodotto l'impatto economico atteso.

¹¹ Queste domande sono soggette a una decisione di finanziamento ad hoc da parte della Commissione.

¹² Vi sono state tuttavia alcune eccezioni: strada DK43 nella città di Częstochowa (Polonia), Keratea-Lavrio e Salonicco-Kilkis (Grecia), Jaraicejo (Spagna), strada L132 (Germania).

... E IL RENDIMENTO EFFETTIVO DEL CAPITALE INVESTITO È STATO, PER LA MAGGIOR PARTE DI ESSI, INFERIORE AL PREVISTO...

- 14.** Per 19 dei 24¹² progetti, erano state intraprese analisi della validità economica per valutare se i progetti avrebbero fornito un rendimento da investimento sufficiente. Gli indicatori utilizzati hanno compreso il valore economico attuale netto, il tasso di rendimento economico e il rapporto benefici/costi, quest'ultimo disponibile per tutti i 19 progetti. Tale rapporto dipende dal costo stimato dei progetti e dalla stima dei futuri benefici economici. Per gli altri cinque progetti, che non rientravano nella categoria dei grandi progetti, le autorità di gestione non hanno ritenuto necessario procedere ad analisi costi-benefici — ad esempio nel caso del progetto Jaraicejo (Spagna) — o non erano disponibili previsioni sul traffico — ad esempio per il progetto Keratea-Lavrio (Grecia).
- 15.** La normativa UE non prescrive un rapporto minimo benefici/costi per gli investimenti in infrastrutture stradali cofinanziati dall'UE. Nondimeno, la Commissione ha fornito a tutte le autorità di gestione una «Guida all'analisi costi-benefici dei Grandi Progetti».

- 16.** Su 19 progetti per i quali erano disponibili informazioni, 14 hanno registrato un uso inferiore alle aspettative¹³ (cfr. **grafico 3**). Inoltre, in media, il costo dei grandi progetti FESR e dei progetti del Fondo di coesione ha superato del 26 % i costi considerati negli studi di fattibilità¹⁴, riducendo alquanto la validità economica degli investimenti rispetto alle previsioni.
- 17.** Due grandi progetti a titolo del FESR (A17 e A20) controllati in Germania erano stati classificati come «urgenti» nel piano di investimento federale per la rete stradale. Applicando i dati reali, noti dopo il completamento dei progetti, per calcolare il rapporto costi/benefici di questi ultimi, non risulta che essi fossero «urgenti», in quanto i costi di costruzione sono aumentati del 50 % (A17) o il traffico è risultato inferiore del 50 % rispetto alle previsioni iniziali (A20).
- 18.** Parimenti, in Grecia, in base alla domanda di aiuto, il rapporto costi/benefici del corridoio E75/PATHE, compresa la sezione esaminata, era 3,1. Nella domanda di aiuto, il costo totale previsto per il progetto era di 278 milioni di euro. Il costo reale del progetto è ammontato a 378 milioni di euro. Se tutti gli altri fattori fossero rimasti immutati, il costo aggiuntivo avrebbe ridotto il rapporto costi/benefici a 2,3.

... BENCHÉ I PROGETTI ABBIANO NETTAMENTE MIGLIORATO LA SICUREZZA STRADALE E CONTRIBUITO A RIDURRE I TEMPI DI PERCORRENZA

- 19.** Il miglioramento della sicurezza stradale costituiva un obiettivo in tutte le domande di sovvenzione. Per dei progetti di autostrade, due in Spagna e uno in Grecia, l'aumento della sicurezza è stato particolarmente evidente. Per i due progetti controllati sull'autostrada A66 (Spagna), l'obiettivo era di contenere il tasso di mortalità (numero di morti all'anno per km) entro lo 0,03 e il tasso di ferimento entro 1,14. Nel 2010, le statistiche hanno mostrato un tasso di mortalità pari a zero e un tasso di ferimento di appena 0,1. Il progetto E75/PATHE (Grecia) ha ridotto il numero di morti da una media di 6, rilevata nel periodo 2001-2010, a zero. Ulteriori buoni esempi di miglioramento della sicurezza sono i progetti attuati nella Città di Czestochowa (Polonia) e a Loja (Spagna) (cfr. **foto 1**) che hanno risolto il problema dei frequenti incidenti in concomitanza dei passaggi a livello.
- 20.** La Corte ha inoltre verificato la riduzione dei tempi di percorrenza raggiunta dagli 11 progetti che perseguivano tale obiettivo e/o per i quali è stato possibile procedere a una verifica comparativa. Tutte le verifiche hanno dimostrato che, rispetto a collegamenti alternativi, i tronchi stradali costruiti hanno consentito risparmi di tempo fino al 60 %. Tutti i progetti hanno inoltre consentito di realizzare i risparmi di tempo previsti nelle domande di aiuto.

¹³ Le analisi comparative delle informazioni sul traffico disponibili indicano che, in alcuni paesi esaminati nel 2011, la domanda è diminuita anche del 20 % rispetto al 2010, mentre non rilevano tale effetto negli anni precedenti. In Germania e in Polonia non sono state riscontrate variazioni significative della domanda in termini di traffico.

¹⁴ La cifra riguarda i costi totali previsti dei progetti controllati, quali indicati nelle domande di aiuto.



© Corte dei conti europea.

Foto 1 — Il nuovo ponte realizzato nella città di Loja (Spagna) ha risolto il problema dell'intersezione ferroviaria a raso, azzerando il tasso di incidenti.

¹⁵ A1, S8 e S7 (Polonia); Salonicco-Kilkis e Keratea-Lavrio (Grecia); S177 Pirna e B104 (Germania).

- 21.** Sebbene tutti i progetti controllati abbiano consentito di ridurre i tempi di percorrenza, sette¹⁵ non sono stati in grado di realizzare l'intero risparmio di tempo potenziale in quanto altre parti delle vie di transito in questione non garantivano gli stessi standard, in termini di velocità di percorrenza, capacità e sicurezza, delle tratte controllate. Due di esse — la strada A1 (Polonia) e Salonicco-Kilkis (Grecia) — saranno collegate in un prossimo futuro a strade dello stesso tipo (i relativi progetti erano già in corso all'epoca dell'audit), ma per le altre il problema rimane (per maggiori dettagli, cfr. **riquadro**).

RIQUADRO

TRE CASI DI POTENZIALI ULTERIORI MIGLIORAMENTI CHE CONSENTONO RIDUZIONI AGGIUNTIVE DEI TEMPI DI PERCORRENZA

- o La strada S7 (Polonia) sarà completamente risanata nei prossimi anni, ma al momento dell'audit era collegata a una tratta con intersezioni a raso che rallentano il traffico;
- o la strada S8 (Polonia) era una superstrada a quattro corsie che a un'estremità confluiva in strade principali a due corsie, annullando i risparmi di tempo conseguiti nel tratto di superstrada. È previsto il miglioramento dell'intera strada S8 da Białystok a Wrocław;
- o la strada B104 (Germania) è la seconda tratta della tangenziale nord di Schwerin. Le tratte ulteriori della tangenziale non sono state ancora costruite.

L'INCREMENTO DELLA CAPACITÀ DI TRASPORTO POTEVA ESSERE OTTENUTO A UN COSTO MINORE

- 22.** Per valutare i costi dei progetti, sono state compiute dalla Corte analisi comparative basate sui costi unitari dei fattori di produzione per i materiali da costruzione e i lavori più comparabili. Nell'analizzare le ragioni alla base di tali costi, sono state esaminate in particolare le pratiche di gestione dei progetti (pianificazione, procedure di appalto e attuazione) che risultano cruciali per la realizzazione di questi ultimi ai costi più vantaggiosi. La Corte ha stabilito, quali criteri di base, la realizzazione appropriata dei progetti nei tempi e ai costi stabiliti.

DIVERSE MODALITÀ DI COMPARAZIONE DEI COSTI DELLE STRADE

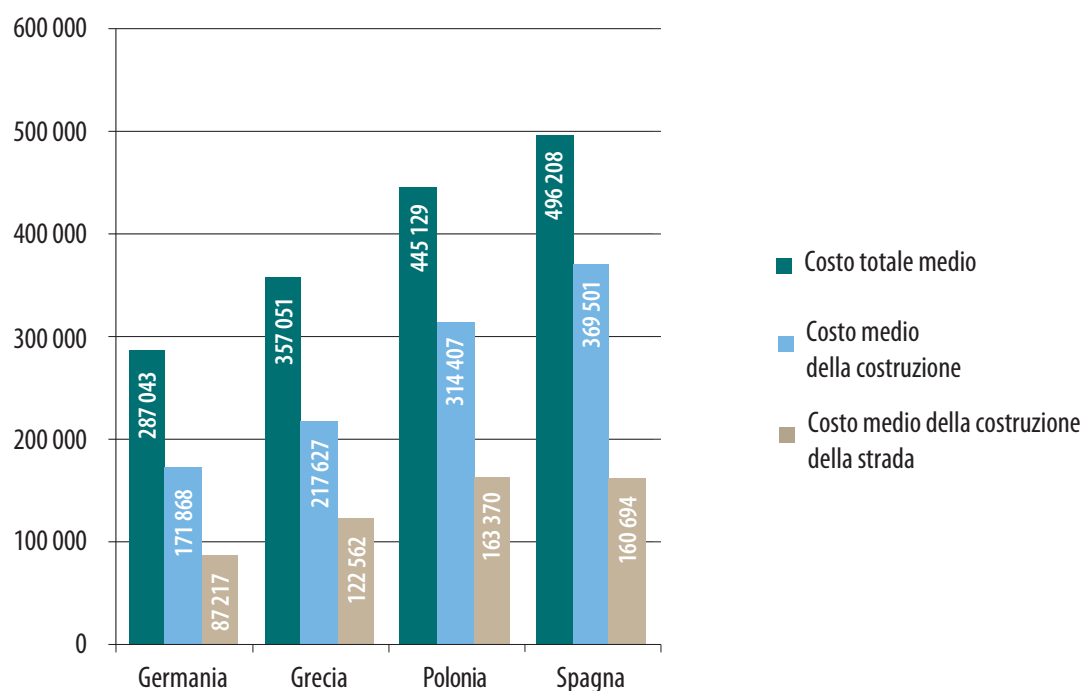
- 23.** Per tutti i progetti controllati, sono state calcolate dalla Corte tre categorie di costi.
- a) Costo totale del progetto. Il costo di un chilometro di strada è facile da calcolare, ma i singoli progetti non possono essere comparati in maniera equa usando tale elemento di misura, in quanto le condizioni geologiche e naturali, nonché la tipologia dei lavori, possono differire da un progetto all'altro. I dati relativi ai costi totali dei progetti possono, tuttavia, essere usati per analizzare diversi tipi di strade, ad esempio il costo della costruzione di un'autostrada rispetto a una superstrada.
 - b) Costo totale della costruzione. Il costo totale della costruzione copre tutti i materiali e i lavori necessari per realizzare il progetto. Rispetto ai costi totali, non vengono considerate voci quali la supervisione e l'acquisto del terreno. Il costo totale della costruzione indica il livello di prezzo al quale può essere realizzata la costruzione di una strada in un dato paese.
 - c) Costo di costruzione della piattaforma stradale. Questa categoria copre unicamente i costi di costruzione della superficie stradale escludendo la pianificazione e la supervisione, opere di ingegneria e accessori stradali, quali barriere e segnaletica. Questa categoria è la più adatta per effettuare un confronto fra i costi dei progetti, in quanto sono esclusi tutti gli elementi di costo inerenti alle condizioni geologiche e naturali.
- 24.** Al fine di escludere le differenze di costo dovute alla larghezza variabile delle strade, tutti i costi sono stati calcolati per 1 000 m² di superficie stradale. Il **grafico 2** presenta il costo totale, il costo totale della costruzione e il costo di costruzione della piattaforma stradale per 1 000 m² di superficie stradale. Il grafico mostra un quadro comparabile dei livelli di costo dei progetti esaminati nel quadro dell'audit. Informazioni dettagliate sui diversi tipi di costi a livello del progetto figurano nell'**allegato II**.

25. Dal **grafico 2** risulta che:

- a) i progetti controllati in Germania presentavano, in tutte e tre le categorie, il costo più basso per 1 000 m². Nulla prova che ciò sia attribuibile ai costi della manodopera;
- b) per i progetti controllati in Spagna, vi è una differenza considerevole fra i costi totali di costruzione e i costi di costruzione della piattaforma stradale. Ciò denota un ampio uso di opere di ingegneria, quali ponti o tunnel;
- c) i costi medi della costruzione di piattaforme stradali sono più elevati nei progetti controllati in Polonia e, a seguire, nei progetti spagnoli.

GRAFICO 2

COSTO TOTALE MEDIO, COSTO TOTALE MEDIO DELLA COSTRUZIONE, COSTO MEDIO DI COSTRUZIONE DELLA PIATTAFORMA STRADALE PER 1 000 m² DEI PROGETTI STRADALI CONTROLLATI PER STATO MEMBRO (IN EURO)¹



¹ Per consentire il confronto dei progetti polacchi, è stato usato per tutti i calcoli il seguente tasso di cambio medio a lungo termine: 4 zloty = 1 euro.

Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

- 26.** Il costo di un progetto di viabilità può essere influenzato i) dall'allineamento stradale e dalla necessità di acquistare terreni; ii) da specifiche tecniche basate su previsioni del traffico e norme di costruzione regolamentari; iii) dai sistemi di aggiudicazione degli appalti e dalla competitività del mercato nonché iv) dalla gestione del progetto durante la costruzione vera e propria. Nelle seguenti sezioni, questi fattori sono analizzati sulla base dei risultati di audit.

¹⁶ S177 Radeberg (Germania), A1 (Polonia), E75/PATHE e A2 Nymphopetra-Asprovalta (Grecia) A7 La Herradura (Spagna).

I PROGETTI STRADALI SEGUIVANO PERLOPIÙ L'ALLINEAMENTO PIÙ ECONOMICO

- 27.** Per tutti i 24 progetti controllati, la Corte ha verificato se si fosse optato per l'allineamento stradale più economico. Per tutti i progetti sono state controllate le alternative di allineamento e, ove possibile, sono state verificate durante le visite in loco le condizioni ambientali.
- 28.** Per 19 progetti, le ragioni alla base degli allineamenti stradali selezionati erano sufficienti per confermarne il vantaggio economico. Cinque¹⁶ progetti non sono stati costruiti sull'allineamento più economico a causa di vincoli ambientali o dell'opposizione della popolazione e/o delle autorità locali. Ad esempio, la strada del progetto E75/PATHE (Grecia) è stata costruita su un terreno montuoso difficile per non bloccare l'accesso alla costa nelle città di Kamena Vourla e Agios Konstantinos.
- 29.** Otto allineamenti hanno seguito strade preesistenti. I 16 progetti non vincolati a opere preesistenti («*green field*») rimanenti sono costati in media il doppio delle strade costruite su allineamenti preesistenti, in quanto comprendevano i costi aggiuntivi concernenti l'acquisto di terreni e i lavori di movimento terra necessari. Il costo totale medio dei progetti interamente «*green field*» è ammontato a 9,4 milioni di euro per km, mentre per le strade che utilizzano un allineamento preesistente il costo medio totale è stato di 4,7 milioni di euro. Pertanto, risulta meno costoso costruire su allineamenti stradali preesistenti.

30. In un caso, l'aver scelto l'allineamento stradale preesistente ha aumentato il costo. Il progetto di superstrada S7 (Polonia) è risultato più costoso di una strada simile (S8), costruita sempre in Polonia come progetto «green field». Al fine di migliorare la strada S7 secondo gli standard di una superstrada, mantenendo al contempo l'accesso alla stessa da parte dei residenti, erano necessarie strade di raccolta¹⁷ lungo l'intero tracciato della nuova superstrada.

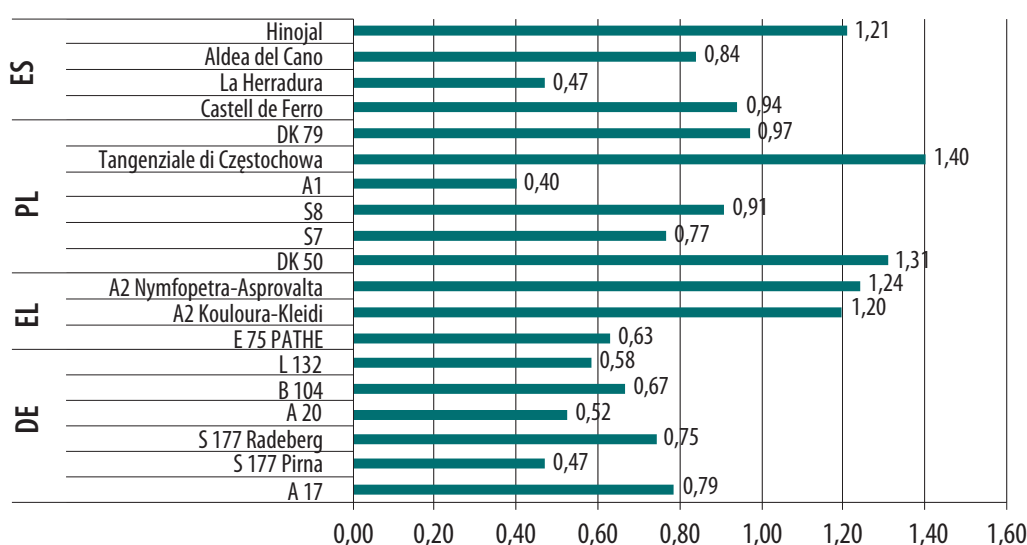
¹⁷ Una strada di raccolta è una normale strada principale a due corsie che raccoglie il traffico verso e/o proveniente dalle proprietà situate lungo le strade provviste di barriere all'accesso, quali autostrade e superstrade.

NELLA MAGGIOR PARTE DEI CASI, LE PREVISIONI DEL TRAFFICO NON ERANO IN LINEA CON L'USO EFFETTIVO DELLE STRADE

31. La progettazione delle strade e la definizione delle relative specifiche tecniche sono basate su stime del traffico futuro. La Corte ha analizzato la precisione delle stime sul traffico per 19 progetti per i quali erano disponibili dati sia sul traffico previsto che su quello reale. Per cinque progetti, la differenza fra il volume di traffico reale e quello stimato era inferiore al 20 %. In undici casi, si collocava fra il 21 % e il 50 % e in tre casi era pari o superiore al 51 % (quattro per difetto e dieci per eccesso) (cfr. il **grafico 3**, che pone a confronto il traffico previsto con quello realmente rilevato).

GRAFICO 3

CONFRONTO FRA RILEVAZIONE AADT E PREVISIONI



Nota: il valore 1 indica che il traffico reale coincide con quello previsto.

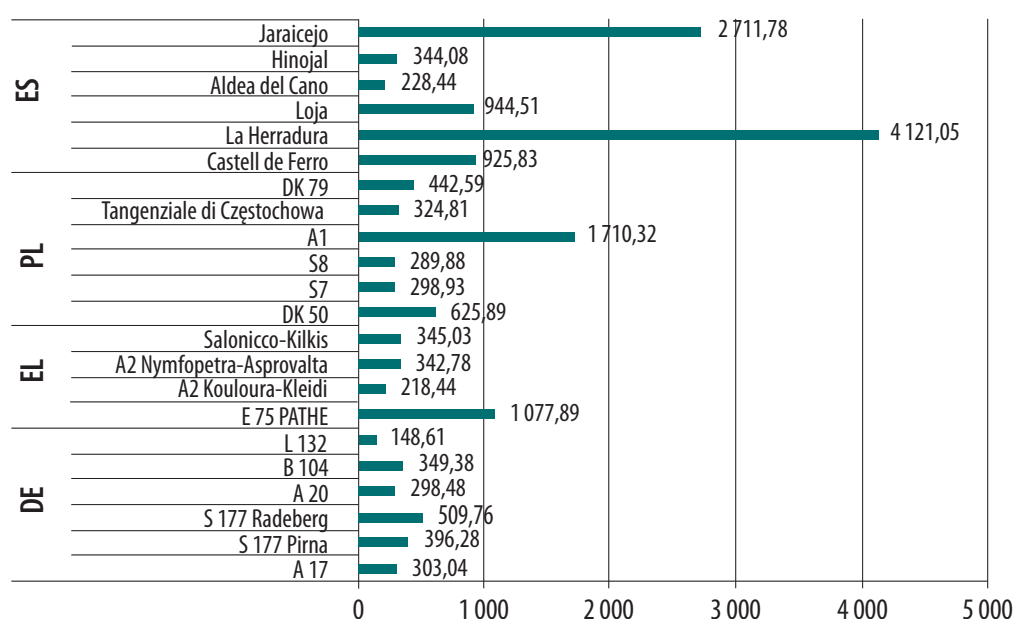
Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

I COSTI PER UTENTE VARIANO IN MISURA SIGNIFICATIVA

- 32.** La Corte ha calcolato il costo totale dei progetti in base all'AADT rilevato. Questo calcolo, presentato nel **grafico 4**, è basato su informazioni ottenute mediante rilevazione del traffico e indica il costo di un chilometro di strada diviso per il numero medio di utenti giornalieri.
- 33.** Il costo medio, nei progetti controllati, di un chilometro di strada per AADT era quattro volte più elevato in Spagna che in Germania, mentre la Polonia e la Grecia si situano fra i due estremi.

GRAFICO 4

COSTO TOTALE (IN EURO) DI 1 KM DI PROGETTI STRADALI CONTROLLATI PER TRAFFICO RILEVATO (AADT)



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

34. Il maggior costo per utente è stato registrato nel progetto di La Heradura (Spagna). Il progetto era tecnicamente complesso e richiedeva importanti lavori di movimento terra per completare i tunnel e il traffico reale era inferiore al 50 % dell'AADT previsto. Altri progetti che hanno un costo giornaliero per utente notevolmente più elevato sono tecnicamente complessi (con un alto numero di opere di ingegneria, quali ponti e tunnel)¹⁸ o non registrano un traffico rilevante¹⁹.

¹⁸ Loja (Spagna), E75 Pathe (Grecia), DK50 (Polonia).

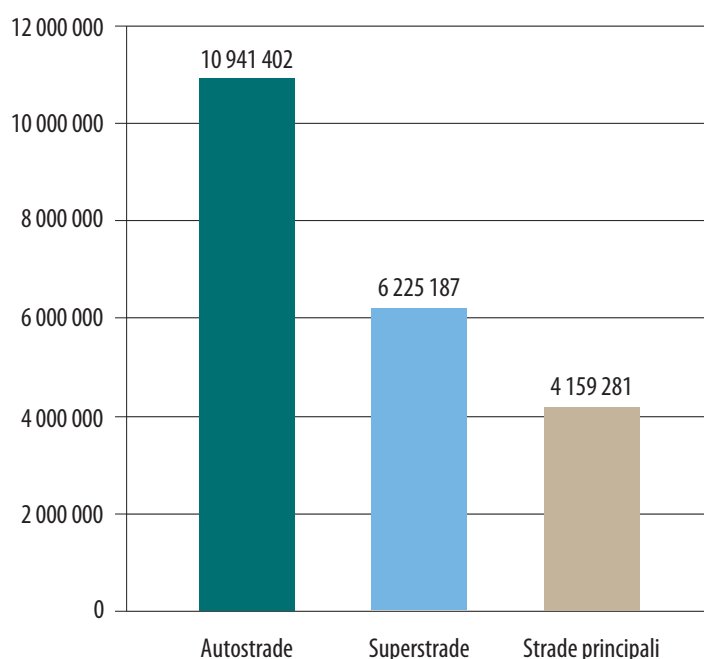
¹⁹ Jaraicejo (Spagna), S17 Radeberg (Germania), A1 (Polonia).

LA COSTRUZIONE DI SUPERSTRADE COMPORTAVA COSTI NETTAMENTE MENO ELEVATI RISPETTO ALLE AUTOSTRADE

35. La decisione tecnica fondamentale che determina il costo futuro di una strada dipende dal tipo di strada da costruire. Nel campione della Corte, i costi totali per chilometro delle diverse tipologie di strade sono indicati nel **grafico 5**. La costruzione di autostrade standard può essere due volte più costosa di quella delle altre due tipologie di strade.

GRAFICO 5

COSTO TOTALE MEDIO PER CHILOMETRO (IN EURO) DELLE VARIE TIPOLOGIE DI STRADE CONTROLLATE¹



¹ Calcoli basati sul costo totale dei 24 progetti controllati.

Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

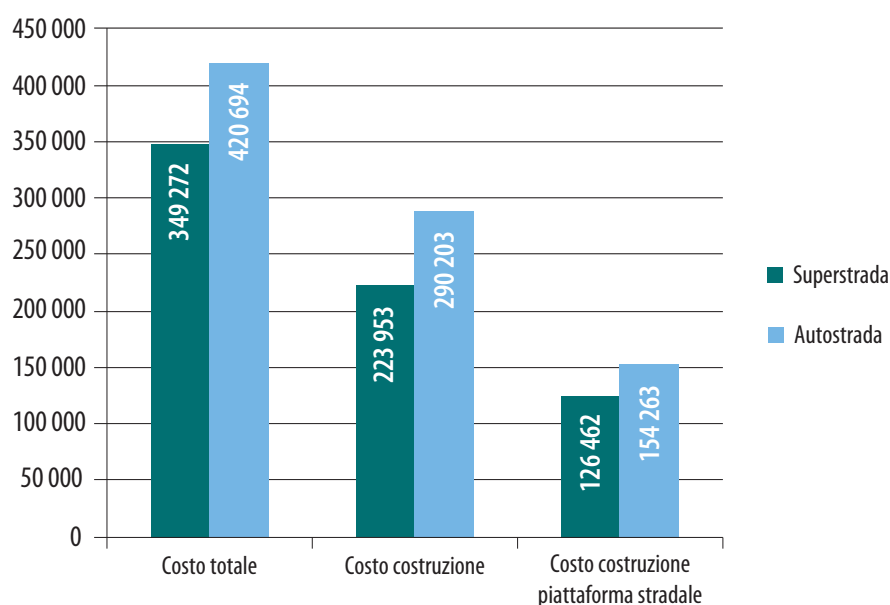
36.

La Corte ha calcolato il costo totale medio, il costo totale di costruzione e il costo di costruzione della piattaforma stradale per le due tipologie di strada più comparabili: le autostrade e le superstrade. Il **grafico 6** conferma che, in tutte le categorie di costo, le superstrade hanno richiesto investimenti meno ingenti rispetto alle autostrade. Le ragioni alla base della differenza di costo rientrano in due categorie principali: i) le superstrade richiedono corridoi stradali meno larghi, per cui il costo dell'acquisto dei terreni e della costruzione è più limitato e ii) gli allineamenti preesistenti delle strade principali ordinarie possono essere migliorati in base agli standard delle superstrade, dal momento che sono progettati per velocità inferiori, mentre le autostrade richiedono di norma allineamenti stradali completamente nuovi²⁰.

²⁰ I due progetti «green field» controllati concernenti le superstrade S8 (Polonia) e Salonicko-Kilkis (Grecia) avevano un costo totale pari, in media, a 4,2 milioni di euro al chilometro. Tale costo è inferiore al costo medio per km di tutte le superstrade.

GRAFICO 6

COSTO TOTALE MEDIO, COSTO DELLA COSTRUZIONE E COSTO DI COSTRUZIONE DELLA PIATTAFORMA STRADALE (IN EURO) PER 1 000 m² DELLE AUTOSTRAD E DELLE SUPERSTRAD E CONTROLLATE



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

- 37.** Poiché le superstrade controllate hanno due carreggiate e almeno quattro corsie, sono in grado di far fronte a un numero comparabile di autoveicoli fornendo standard di sicurezza simili a quelli delle autostrade. Nei progetti di superstrade controllati, l'AADT medio rilevato era di 16 950, mentre nel caso di otto progetti di autostrade a quattro corsie comparabili era stato rilevato un AADT di 13 398. Solo in due casi l'AADT misurato in autostrade a quattro corsie era più elevato rispetto all'AADT medio delle superstrade. Ciò indica che in almeno sei autostrade il traffico poteva essere smaltito anche applicando standard inerenti alle superstrade.



© Corte dei conti europea.

Foto 2 — La superstrada S8 in Polonia.

NON PER TUTTI I PROGETTI SOTTOPOSTI A AUDIT È STATO OTTENUTO IL MIGLIOR PREZZO POSSIBILE

- 38.** Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte avevano diversi sistemi di aggiudicazione degli appalti. In Grecia e in Spagna, i prezzi delle unità di materiale da costruzione erano fissati dall'amministrazione e gli offerenti proponevano sconti sui prezzi «ufficiali»²¹; inoltre, tutti i successivi aumenti dei costi unitari erano coperti da commesse a margine garantito. In Polonia e in Germania, le offerte erano dettagliate per singole voci e gli offerenti erano liberi di indicare i propri prezzi per ciascuna unità dei fattori di produzione. In Germania, i corridoi stradali erano divisi in unità da appaltare più brevi, da 1,5 a 5 chilometri. In altri paesi controllati, i progetti sono stati appaltati in un'unica sezione²².

²¹ In Spagna gli sconti proposti riguardavano il prezzo totale, mentre in Grecia erano applicati su gruppi di opere e materiali.

²² Ad eccezione del progetto E75/PATHE (Grecia), che è stato appaltato in due sezioni. In Polonia e in Grecia, i grandi appalti sono stati aggiudicati alle imprese che gestiscono i grandi progetti, a causa della necessità di capitali elevati stabilita in fase di procedura di appalto.

- 39.** In Grecia e in Spagna, l'accesso alle procedure di appalto era subordinato a una registrazione preliminare nei registri di qualificazione²³ tenuti dai ministeri dell'Economia²⁴ mentre in Polonia e in Germania tutte le imprese possono partecipare direttamente alle gare di appalto pubblicate.
- 40.** Per otto progetti, le autorità hanno aggiudicato gli appalti a offerenti le cui offerte, fra quelle tecnicamente conformi, non recavano il prezzo più basso. Tre progetti in Spagna e quattro in Grecia sono stati appaltati mediante una formula matematica che escludeva le imprese che presentavano offerte basse (inferiori del 10 % al prezzo medio indicato). In Grecia e in Spagna, l'uso di formule matematiche è stato gradualmente abbandonato. La Commissione ha applicato una sanzione del 10 % a tutti i progetti che applicano questo tipo di aggiudicazione in Grecia. Alcune delle imprese escluse dalla procedura di appalto hanno costituito successivamente delle joint venture con gli aggiudicatari²⁵, fornito i servizi di costruzione e percepito pagamenti basati sui prezzi unitari più elevati indicati nell'offerta vincente.

²³ L'elenco delle imprese certificate atte a intraprendere progetti di una certa portata o complessità figura nei registri di qualificazione professionale. Per ciascun procedimento di gara, è stabilito un requisito minimo di classificazione.

²⁴ Le imprese registrate possono creare *joint ventures* con altre imprese al fine di realizzare dei progetti.

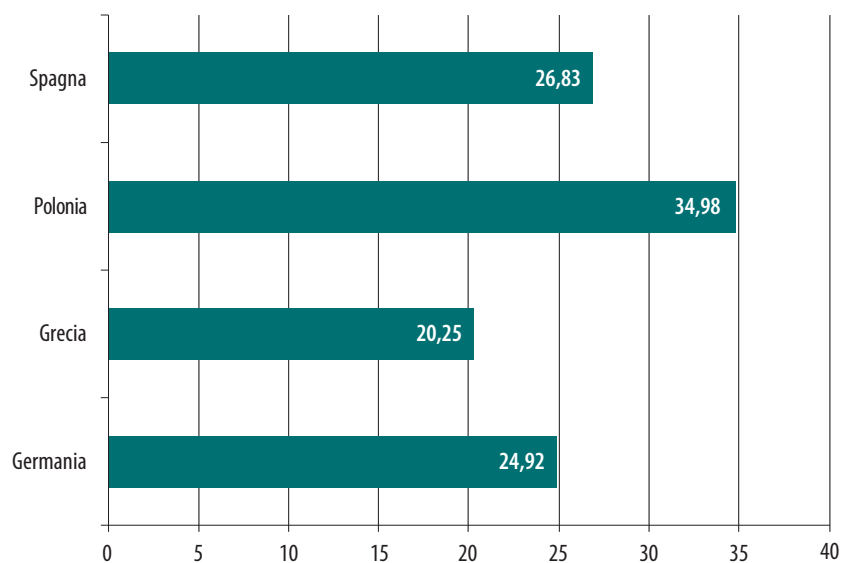
²⁵ È quanto avvenuto nel caso dei progetti Keratea-Lavrio e Kymis Avenue (entrambi realizzati in Grecia).

VARIAZIONI DI COSTO SIGNIFICATIVE PER ACCESSORI STRADALI E PIATTAFORME DEI PONTI

- 41.** In Europa le strade sono costruite in base a norme generali concernenti i requisiti per ciascuna tipologia di strada, ma i regolamenti specifici inerenti agli accessori stradali e alla segnaletica orizzontale presentano ancora differenze. Ad esempio, le norme relative ad accessori quali i segnali stradali e talune barriere di sicurezza non sono armonizzate, il che ostacola l'accesso ai mercati nazionali. Un progresso è rappresentato dall'applicazione, a partire dall'1.1.2011, di una nuova norma europea armonizzata delle prestazioni (EN01317-5). Tale norma consente alle autorità stradali e ai produttori di esprimere il rendimento del prodotto in un modo europeo comune. La concezione delle barriere è tuttora diversa nei vari paesi, per cui è difficile ottenere economie di scala. Il **grafico 7** illustra le differenze di prezzo nei diversi mercati per barriere di sicurezza simili; la differenza fra il prezzo medio più basso e quello più alto è pari al 75 %.
- 42.** La Corte ha inoltre esaminato, quale voce di costo specifica facilmente comparabile, il costo delle piattaforme dei ponti in tutti i progetti controllati. I risultati (cfr. il **grafico 8**) mostrano che in Spagna il costo dei ponti è nettamente più basso che non negli altri paesi oggetto dell'audit.

GRAFICO 7

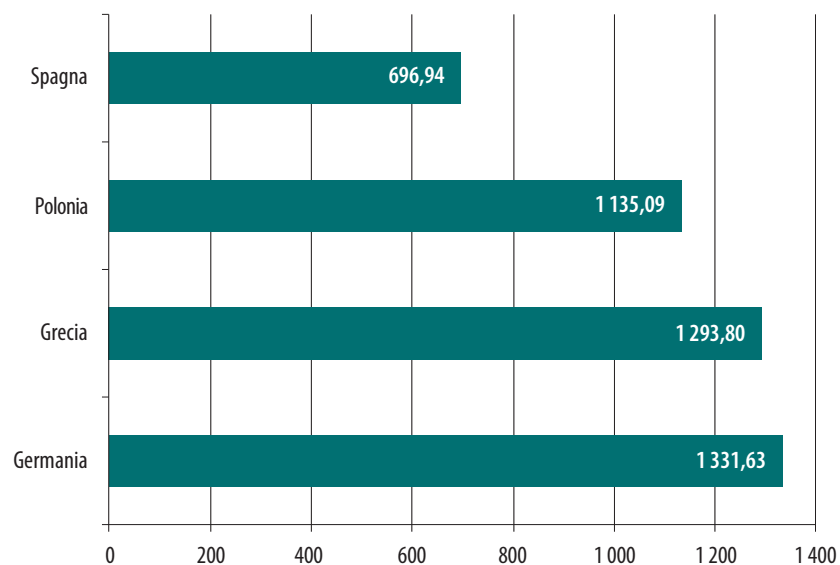
COSTO MEDIO DI UN METRO DI BARRIERA DI SICUREZZA PER I PROGETTI CONTROLLATI, ESPRESSO IN EURO



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

GRAFICO 8

COSTO MEDIO AL m² DI UNA PIATTAFORMA DA PONTE NEI PROGETTI CONTROLLATI, ESPRESSO IN EURO



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

43. Per spiegare queste differenze di costo, la Corte ha confrontato il prezzo del materiale di base per la costruzione del ponte, ossia il prezzo del calcestruzzo utilizzato. Dall'analisi comparativa (cfr. **grafico 9**) risulta che il costo del calcestruzzo è più basso nei progetti controllati in Spagna mentre è piuttosto elevato in Germania e in Polonia. Confrontando il costo del calcestruzzo si osserva che il prezzo medio offerto può essere notevolmente più basso in uno Stato membro rispetto a un altro²⁶.

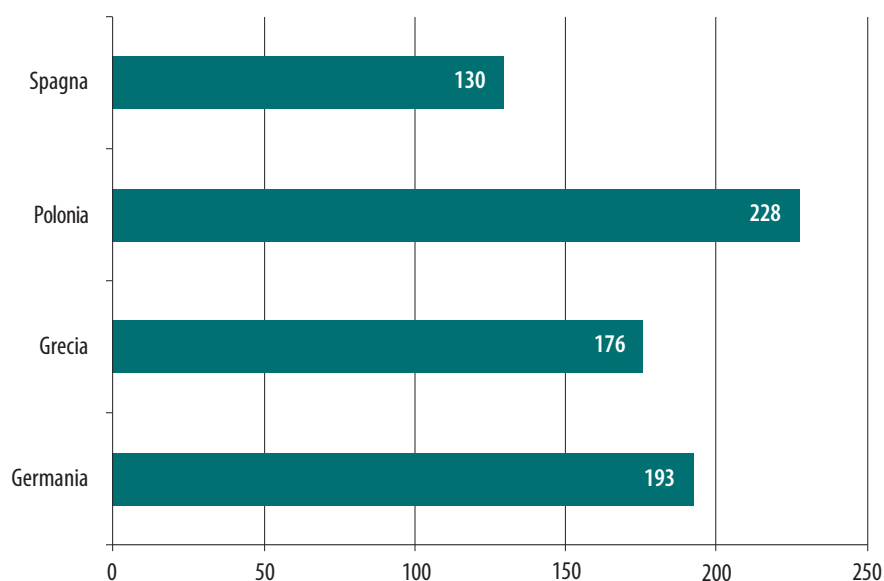
44. Sei dei dieci progetti di autostrade controllati²⁷ comprendevano elementi per la riduzione del rumore. Il livello di protezione richiesto differisce da un paese all'altro. Ad esempio, i livelli di rumore massimi accettabili in Polonia sono inferiori, fino a 7 dB, ai valori corrispondenti nei paesi limitrofi. A causa delle norme più rigide, una parte considerevole di quasi tutti i nuovi progetti stradali deve essere munita di barriere fonoassorbenti (cfr. **foto 3**), una condizione che incide sui costi.

²⁶ Gli elementi di cui è composto il calcestruzzo (cemento, sabbia e acciaio) sono scambiabili a livello internazionale, a differenza del calcestruzzo.

²⁷ A1 (Polonia); A17 e A20 (Germania); E75/PATHE e A2 (Grecia); A7 (Spagna).

GRAFICO 9

COSTO MEDIO AL m³ DEL CALCESTRUZZO PER LA PIATTAFORMA DEI PONTI DEI PROGETTI CONTROLLATI, ESPRESSO IN EURO



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.



© Corte dei conti europea.

Foto 3 — Barriere fonoassorbenti sulla DK 79 nella città di Jaworzno.

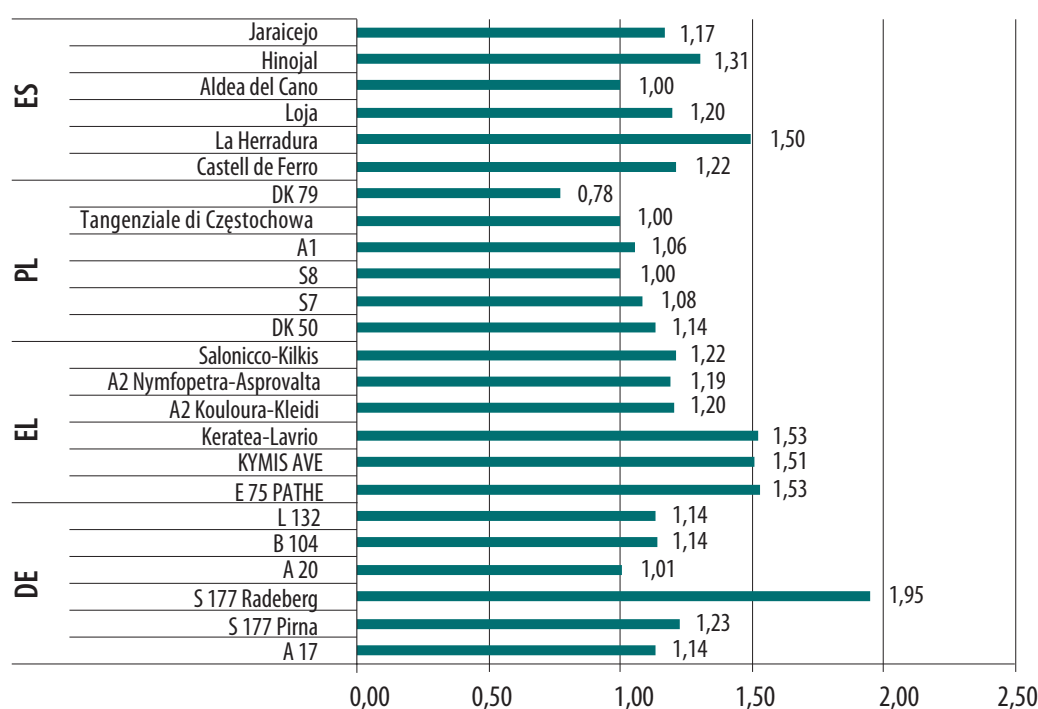
**NEL CASO DI 11 PROGETTI CONTROLLATI, I COSTI PREVISTI
SONO STATI SUPERATI DEL 20 %**

45. Il fatto che negli Stati membri si utilizzino sistemi diversi per la gestione dei progetti incide sui costi aggiuntivi e sul completamento puntuale dei lavori. Mentre in Germania e in Polonia i contraenti detengono la piena responsabilità per eventuali cambiamenti dei prezzi dei fattori di produzione, in Grecia e in Spagna sono stati usati sistemi di indicizzazione, in cui i prezzi in questione vengono regolarmente esaminati e rivalutati dai Ministeri dei lavori pubblici.
46. In Grecia, Germania e Spagna, data la frequente rivalutazione dei lavori e il frequente aggiornamento dei contratti, si rilevano decine di modifiche e di pagamenti aggiuntivi. Viceversa, il sistema polacco di gestione dei progetti è concepito in modo da ridurre qualsiasi rischio di domande supplementari e i pagamenti aggiuntivi effettuati dopo l'aggiudicazione sono pochissimi.

- 47.** Dei 24 progetti controllati, solo sette sono stati ultimati al prezzo contrattuale inizialmente stabilito (uno in Germania, cinque in Polonia e uno in Spagna). Per giunta, i costi di 11 progetti sono aumentati di oltre il 20 % durante la costruzione, principalmente a causa di ritrovamenti archeologici, errori di pianificazione, stime errate nei documenti relativi ai quantitativi nonché dell'indicizzazione dei prezzi. Nel **grafico 10** sono posti a confronto i prezzi indicati nei contratti e i pagamenti effettivamente sostenuti.
- 48.** Il pagamento medio aggiuntivo per tutti i progetti, sostenuto dopo la firma di tutti i contratti, equivale al 23 %. Agli estremi vi è un aumento del 36 % per i progetti greci e dell'1 % per quelli polacchi.

GRAFICO 10

COSTI AGGIUNTIVI DEI PROGETTI CONTROLLATI RISPETTO AL PREZZO INDICATO NEL CONTRATTO



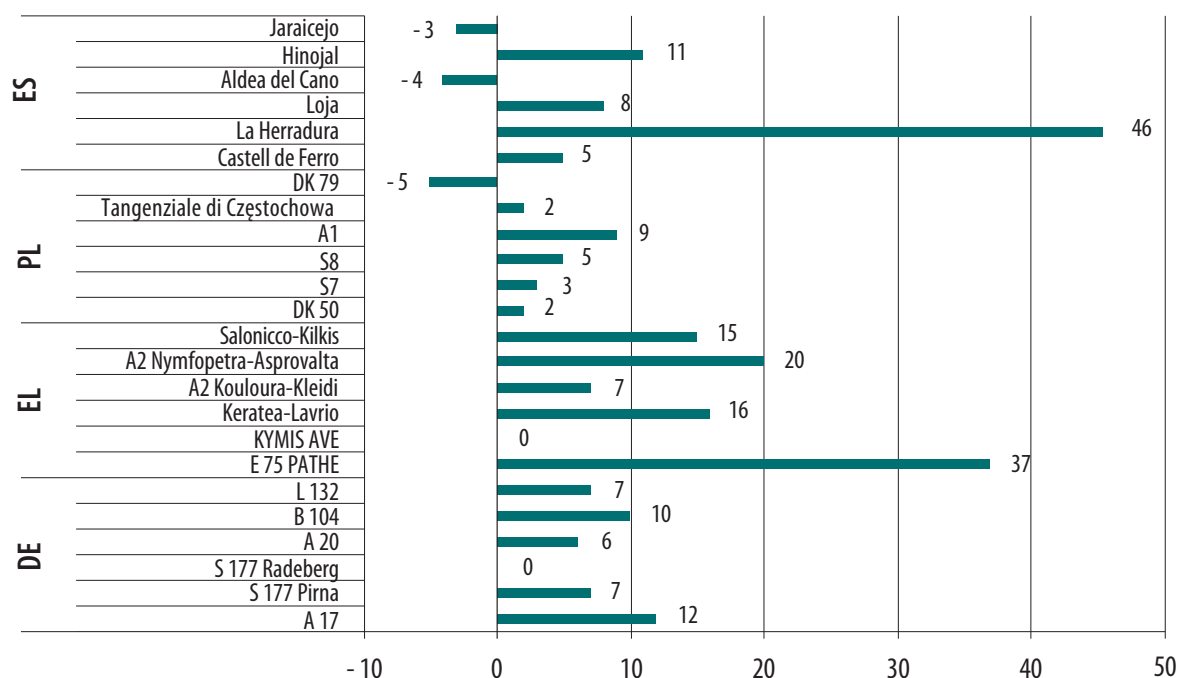
Nota: il prezzo iniziale del contratto corrisponde a 1.

Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

- 49.** I ritardi nella costruzione sono divenuti consueti. Nei paesi dove sono stati applicati sistemi di indicizzazione (Spagna e Grecia), maggiore è la durata del periodo di costruzione, più aumentano i vantaggi per contraente. Anche le lungaggini del processo di espropriazione dei terreni e i problemi relativi alla disponibilità dei siti hanno aumentato fino a un anno la durata dell'esecuzione dei progetti.
- 50.** Nei progetti controllati, il ritardo medio intercorso fra la data prevista per l'apertura al traffico e la data effettiva è di 9 mesi (o 41 %). In Polonia, il ritardo medio è stato di 3 mesi (16,5 %), in Germania di 7 mesi (59,5 %); per i progetti in Spagna, il ritardo medio verificatosi è stato di 11 mesi (31 %) mentre in Grecia le strade sono state aperte al traffico, in media, 16 mesi (57 %) più tardi del previsto (cfr. **grafico 11**).

GRAFICO 11

MESI DI RITARDO NELL'APERTURA AL TRAFFICO DELLE STRADE OGGETTO DEI PROGETTI CONTROLLATI



Fonte: calcolo effettuato dalla Corte dei conti.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

I PROGETTI DI VIABILITÀ CONTROLLATI HANNO CONSEGUITO I PROPRI OBIETTIVI?

51. Fra il 2000 e il 2013, l'UE ha speso circa 65 miliardi di euro in investimenti per infrastrutture stradali. Tutti i progetti controllati hanno accresciuto la capacità e la qualità delle reti stradali e consentito di ridurre i tempi di percorrenza, migliorando inoltre la sicurezza stradale. Gli obiettivi di sviluppo economico non erano tuttavia misurabili e non sono disponibili informazioni riguardo all'impatto dei progetti sull'economia locale o nazionale.
52. La validità economica reale calcolata mediante il rapporto costo/benefici basato sul costo e sull'uso effettivi era notevolmente inferiore, per metà dei progetti, rispetto a quanto previsto in fase di pianificazione, con costi nettamente inferiori e/o un maggior volume di traffico.

I PROGETTI SONO STATI GESTITI IN MODO CHE I COSTI FOSSERO RAGIONEVOLI

53. Non è stata prestata sufficiente attenzione per far sì che i progetti conseguissero un buon rapporto costi-efficacia.
 - a) La maggior parte dei progetti controllati risentiva di previsioni poco precise sul traffico. Solo quattro dei 19 progetti per i quali erano disponibili informazioni sufficienti sostenevano un volume di traffico conforme alle previsioni.
 - b) Il tipo di strada scelto non era il più adatto al traffico sopportato: la costruzione di autostrade, assai più costose delle superstrade (il costo totale medio per km è di circa 11 milioni di euro per le prime e di 6,2 milioni di euro-ossia il 43 % in meno-per le seconde), era l'opzione preferita, anche per le tratte in cui le superstrade avrebbero potuto rispondere alle necessità in termini di traffico.
 - c) durante l'attuazione, il costo dei progetti controllati è aumentato e si sono verificati ritardi, in quanto l'incremento medio rispetto al prezzo contrattuale iniziale è stato del 23 % e i ritardi hanno raggiunto in media i nove mesi (41 % della durata prevista).durante l'attuazione, il costo dei progetti controllati è aumentato e si sono verificati ritardi, in quanto l'incremento medio rispetto al prezzo contrattuale iniziale è stato del 23 % e i ritardi hanno raggiunto in media i nove mesi (41 % della durata prevista).

- 54.** La Corte osserva inoltre che in due Stati membri i progetti sono stati appaltati usando una formula matematica, in virtù della quale sono stati esclusi gli offerenti che hanno presentato offerte inferiori del 10 % al prezzo medio indicato. La Commissione ha applicato una sanzione del 10 % ai pagamenti relativi ai suddetti progetti per i quali era stata applicata tale formula. La Corte osserva che questo tipo di procedura di appalto è stata gradualmente soppressa.
- 55.** Fra i progetti controllati, quelli che presentavano i costi più bassi per la costruzione di piattaforme stradali erano i progetti attuati in Germania nonché, a seguire, in Grecia, Spagna e Polonia. Nulla prova che ciò sia attribuibile ai costi della manodopera; Il costo medio più basso per il traffico effettivo è stato registrato in Germania, e, a seguire, nei progetti greci, polacchi e spagnoli. Il costo per utente varia notevolmente a seconda dei progetti, aumentando fino a 28 volte nel peggiore dei casi (se si escludono i due valori estremi, l'intervallo in questione è di 1 a 12).

RACCOMANDAZIONE 1

La Commissione dovrebbe analizzare le differenze dei costi di costruzione della piattaforma stradale riscontrate fra Stati membri, al fine di individuare le cause delle significative differenze di prezzo menzionate, e garantire l'applicazione, in futuro, delle migliori pratiche.

RACCOMANDAZIONE 2

Il futuro cofinanziamento di progetti di viabilità dovrebbe essere subordinato al soddisfacimento delle seguenti condizioni:

- a) esistenza di obiettivi chiari, corredati di indicatori, concernenti la riduzione dei tempi di percorrenza, l'aumento della sicurezza stradale, il rafforzamento della capacità e gli effetti concreti sull'economia;
- b) ricorso a soluzioni tecniche ragionevoli e con un buon rapporto costo-efficacia che siano in linea con le migliori pratiche identificate, anche per quanto riguarda gli accessori necessari alla costruzione di strade.
- c) azioni intraprese dagli Stati membri per garantire la concorrenza nei mercati della costruzione, orientando i sistemi di aggiudicazione degli appalti all'impiego ottimale delle risorse evitando al contempo ostacoli all'accesso, quali una più ampia pubblicità internazionale per le procedure di gara, il riconoscimento delle categorie di qualità per le imprese previste in altri Stati membri e l'agevolazione dell'accesso delle PMI alle procedure di appalto.

RACCOMANDAZIONE 3

La Commissione dovrebbe promuovere lo scambio, fra enti nazionali per la viabilità, delle migliori pratiche in materia di previsioni del traffico affidabili.

RACCOMANDAZIONE 4

La Commissione dovrebbe considerare la creazione di una banca dati informativa, a livello UE, sui costi unitari ad uso degli ingegneri incaricati di elaborare i preventivi per i nuovi progetti, affinché i beneficiari possano abbassare i prezzi delle offerte.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo nella riunione del 29 maggio 2013.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

ALLEGATO I

PROGETTI CONTROLLATI

Paese e regione	Titolo del progetto	Costo totale (in euro)	Cofinanzia- mento UE (in euro)	Volume di traffico (AADT) ¹	Breve descrizione del progetto
GERMANIA Sassonia	Autostrada A17 da Dresda al confine ceco (40,8 km)	655 510 000	277 600 000 (42 %)	51 100	Importante arteria che collega la Germania alla Repubblica ceca. La tratta accuratamente controllata misurava 3,88 km. Segmento 1.2a del progetto di costruzione.
	Superstrada S177 Tangenziale occidentale a Pirna (3,7 km)	20 700 000	15 600 000 (75 %)	12 000	Tangenziale della città di Pirna. Parte di un futuro collegamento fra le autostrade A17 e A4. La tratta accuratamente controllata misurava 1,5 km. Segmento 5.2 del progetto di costruzione.
	Superstrada S177 Tangenziale di Radeberg (6,2 km)	38 000 000	28 500 000 (75 %)	12 000	Tangenziale Grosserkmannsdorf-Radeberg. Parte di un futuro collegamento fra le autostrade A17 e A4. La tratta accuratamente controllata misurava 3,2 km. Segmento sud del progetto di costruzione.
GERMANIA Meclemburgo- Pomerania occidentale	Autostrada A20 da Grimmen Est a Strasburgo (91,2 km)	367 600 000	25 100 000 (6,8 %)	12 662	Parte dell'autostrada baltica da Lubecca a Szczecin, Polonia. La tratta accuratamente controllata misurava 12,4 km dal raccordo di Jarmen al raccordo di Anklam.
	Superstrada B104 Tangenziale nord di Schwerin (7,5 km)	32 000 000	19 000 000 (65 %)	Dati non disponibili	Elemento importante del risanamento della strada europea E22. La tratta accuratamente controllata misurava 5,5 km. Tangenziale urbana di Schwerin. Segmento 5 del progetto di costruzione.
	Strada statale L132 Niendorf-Rostock (1,5 km)	5 178 000	3 874 000 (75 %)	10 000	Collegamento fra l'autostrada A20 e Rostock sud. Segmento 3 del progetto di costruzione.

¹ Quale fornito dagli enti per la viabilità all'epoca dell'audit.

Paese e regione	Titolo del progetto	Costo totale (in euro)	Cofinanzia- mento UE (in euro)	Volume di traffico (AADT) ¹	Breve descrizione del progetto
GRECIA Attica	Autostrada E75/ PATHE tratta Agios Konstantinos- Kamena Vourla (20 km)	378 806 726	146 062 798 (39 %)	15 283	Parte della principale arteria di tran- sito nord-sud della Grecia. La tratta accuratamente controllata è stata una sezione di 9 km dell'autostrada Kame- na Vourla. I lavori hanno subito ritardi a causa delle difficoltà di costruzione in territorio montuoso.
	Superstrada Kymis Avenue dal raccordo di Kifissias al villaggio olimpico (6,6 km)	75 822 106	22 877 923 (30 %)	Dati non disponibili	Collegamento fra il villaggio olimpico Atene 2004 e l'autostrada E75/PATHE. La strada prosegue fino al comune di Tharkomakedones. In futuro la strada dovrebbe essere collegata diretta- mente alla circonvallazione di Atene.
	Superstrada S89 Stavros-Lavrio, sezione Keratea- Lavrio (12,9 km)	18 395 555	7 994 920 (43 %)	Dati non disponibili	Trasformazione di una strada a due corsie in una superstrada a 4 corsie che collega la circonvallazione di Atene al porto di Lavrio. Il progetto ha subito ritardi a causa della banca rotta del contraente principale.
GRECIA Macedonia centrale	Autostrada A2 Egnatia Odos, sezione Kouloura-Kleidi (25,14 km)	59 309 257	24 904 493 (53 %)	21 600	Trasformazione di una strada a due corsie in un'autostrada a 4 corsie. Parte della strada di transito est- ovest Egnatia Odos.
	Autostrada A2 Egnatia Odos, sezione Asprovalta- Nymphopetra (31 km)	184 095 172	77 095 200 (42 %)	15 500	Nuovo tratto di autostrada Egnatia Odos. Tratta mancante, essendo già state costruite entrambe le estremità.
	Superstrada Salonicco-Doirani, sezione Nea Santa- Mavroneri (11,3 km)	31 327 495	25 200 000 (80 %)	8 000	Tratto medio della superstrada che collega l'area di Salonicco a Kilkis. Il potenziale proseguimento del collegamento con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia rimane incerto.

Paese e regione	Titolo del progetto	Costo totale (in euro)	Cofinanzia- mento UE (in euro)	Volume di traffico (AADT) ¹	Breve descrizione del progetto
POLONIA Masovia	Tangenziale di Arynów sulla strada DK50 (1,942 km)	12 481 450	7 921 600 (63 %)	11 800	Il progetto consisteva nel proseguire il risanamento della strada DK50, essendo la prima parte cofinanziata dalla Banca mondiale. Il progetto ha creato un collegamento fondamentale fra la DK 50 e la nazionale N. 2.
	Superstrada S8, sezione Radzymin-Wyszków, compresa la tangenziale di Wyszków (28,336 km).	216 444 000	140 197 790 (83 %)	19 701 ²	Progetto «green field» per una nuova superstrada che collega Varsavia con la Polonia nordorientale. La strada prosegue come strada principale ordinaria a due corsie. La tratta accuratamente controllata è costituita da 12,8 km della tangenziale di Varsavia.
	Superstrada S7 tratta Białobrzegi-Jedlinsk (13,652 km)	118 022 250	85 257 005 (72 %)	24 837 ³	Trasformazione di una strada nazionale in superstrada. Proseguimento di progetti precedenti sulla medesima strada, comprese strade di raccolta per il traffico locale.
POLONIA Slesia	Autostrada A1, sezione Sosnica-Belk (15,411 km)	307 887 511	193 803 465 (63 %)	9 374 ²	Prima sezione di un'autostrada che collega la Polonia centrale alla Repubblica ceca. Nel campione controllato di 24 progetti, la A1 è stato l'unico ad essere aggiudicato a un offerente straniero.
	Strada nazionale n. 43 nella città di Częstochowa (1,4 km)	14 028 195	9 401 244 (67 %)	31 525	Nuovo ponte sulla ferrovia e ampio potenziamento della strada nazionale nel territorio di Częstochowa.
	Strada nazionale n. 79 nella città di Jaworzno (2,92 km)	16 880 016	761 766 (4,5 %)	12 900	Nuovo allineamento della strada DK nella città di Jaworzno per evitare il traffico di transito proveniente dal centro cittadino. Aggiudicato come contratto a forfait, pertanto non sono disponibili informazioni sui costi unitari.

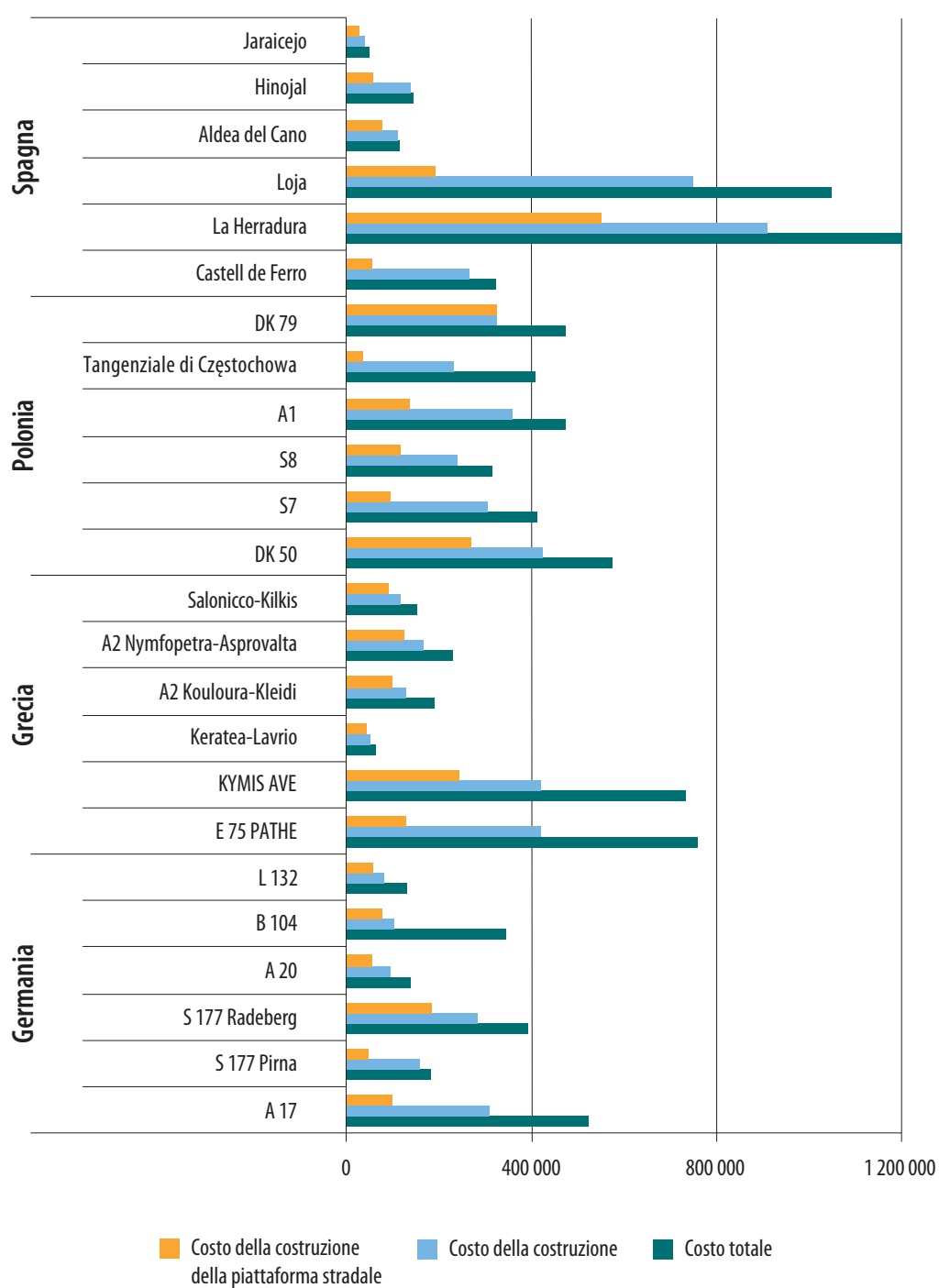
² Media dei risultati in tre punti di rilevazione.

³ Media dei risultati in due punti di rilevazione.

Paese e regione	Titolo del progetto	Costo totale (in euro)	Cofinanzia- mento UE (in euro)	Volume di traffico (AADT) ¹	Breve descrizione del progetto
SPAGNA Andalusia	Autostrada mediterranea A7 sezione Castell de Ferro-Polopos (3,6 km)	28 174 391	17 891 652 (64 %)	8 472	Sezione della nuova autostrada A7 da Algeciras a Barcellona. Sono stati utilizzati l'allineamento e parte di una strada nazionale.
	Autostrada mediterranea A7 sezione La Herradura-Almunecar (9,12 km)	280 150 747	108 939 032 (39 %)	7 454	Sezione della nuova autostrada A7 da Algeciras a Barcellona. Ad una estremità la strada non è collegata all'autostrada, benché al momento dell'audit la costruzione fosse in corso.
	Nuovo ponte sul fiume Genil e sovrappasso ferroviario nella città di Loja (1,68 km)	6 850 627	3 925 293 (57 %)	8 889	Un nuovo (secondo) ponte è stato costruito nella città di Loja sul fiume Genil e un attraversamento ferroviario a raso è stato trasformato in un passaggio sopraelevato.
SPAGNA Estremadura	Autostrada A66 sezione Cáceres Nord-Aldea del Cano (29,343 km)	96 689 964	58 896 574 (67 %)	10 690	Sezione della nuova autostrada che collega il Nord della Spagna a Siviglia, nel Sud.
	Autostrada A66 sezione Enlace de Hinojal-Cáceres Nord (21,422 km)	88 065 756	50 841 178 (58 %)	12 594	Sezione della nuova autostrada che collega il Nord della Spagna a Siviglia, nel Sud.
	Risanamento della strada locale EX-385 a Jaraceijo (14,617 km)	6 104 166	4 135 445 (68 %)	154	Miglioramento e parziale costruzione della strada locale con conseguente incremento dell'accessibilità al parco nazionale per la protezione della fauna e della flora selvatiche.
TOTALE		3 058 523 384	1 355 781 378 (44 %)		

ALLEGATO II

PER QUANTO RIGUARDA I PROGETTI CONTROLLATI, CONFRONTO FRA COSTO TOTALE, COSTO DI COSTRUZIONE E COSTO DI COSTRUZIONE DELLA CARREGGIATA (IN EURO) PER 1 000 m²



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

III e IV.

La Commissione accoglie con favore l'esito dell'audit dal quale emerge che i progetti stradali hanno ottenuto risultati in termini di abbreviazione dei tempi di percorrenza e di miglioramento della sicurezza, che sono obiettivi importanti per le infrastrutture stradali.

Il trasporto rappresenta una domanda derivata e ha un forte legame con la situazione economica. Sul livello e sulla composizione dei flussi di traffico potrebbero avere influito il rallentamento e la crisi in campo economico, fattori esterni, come il prezzo del carburante, e i picchi stagionali dovuti, ad esempio, al turismo.

I progetti di infrastrutture stradali hanno una durata prevista di circa 30 anni. I flussi di traffico dovrebbero essere valutati, idealmente, nell'arco di tale periodo e per l'intera durata dei progetti, non solo nei primi anni di utilizzo. Le previsioni del traffico prendono in considerazione questa prospettiva a più lungo termine.

La politica di coesione viene attuata in base al principio della gestione concorrente e della sussidiarietà. In questo contesto, ogni Stato membro ha la possibilità e la responsabilità primaria di scegliere un determinato tipo di strada anziché un altro. Inoltre, la decisione di uno Stato membro riguardo al «tipo» di investimento («superstrada» o «autostrada») non dipende soltanto dai costi, ma anche dalla pianificazione a lungo termine delle infrastrutture dello Stato membro in questione e dagli effetti macroeconomici dell'investimento (e di tutta la rete in corso di realizzazione) sulla regione o sul paese nel complesso.

Inoltre, le strade costruite possono avere caratteristiche e tempi di completamento iniziali diversi. Quando si valuta l'esecuzione dei progetti, dovrebbero essere presi in considerazione anche aspetti quali condizioni geomorfologiche difficili, complessità dell'elaborazione e della realizzazione di un progetto, numero e posizione delle opere di ingegneria, ambiente e simili.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

V.

Le previsioni riguardanti la domanda e quindi il relativo costo per l'utilizzo prendono in considerazione il contesto molto specifico delle regioni. Nelle regioni che presentano ritardi, in cui lo spopolamento è una tendenza recente, la costruzione di nuove strade è spesso una misura intesa a rendere più accessibili le zone remote («*désenclavement*»), in quanto l'obiettivo delle strade è servire da incentivo con un effetto nel tempo. In tali regioni è quindi normale che per un certo periodo di tempo (solitamente breve) il numero medio di utenti giornalieri sia basso.

Inoltre, l'accessibilità delle infrastrutture ha anche effetti in termini di mobilità dei lavoratori e di incidenza sui tassi di disoccupazione nelle regioni meno popolate, ma con una maggiore accessibilità.

VI. a)

La Commissione condivide la raccomandazione e la ritiene in parte attuata, tenuto conto che negli ultimi anni ha già effettuato vari studi dei costi unitari e continuerà a farlo. In particolare, la Commissione aggiornerà la sua guida all'analisi costi-benefici per il prossimo periodo di programmazione per tutti i tipi di progetti inclusi nell'ambito dei programmi cofinanziati. Nella sua valutazione dei grandi progetti nell'attuale periodo di programmazione, la Commissione verifica i costi unitari rispetto ad altri progetti simili e solleva dubbi nei casi in cui siano necessarie ulteriori giustificazioni. Nella sua attività relativa ai grandi progetti, Jaspers¹ analizza i costi unitari e li confronta con quelli di altri progetti nel settore e di altre pratiche internazionali.

VI. b)

La Commissione condivide la raccomandazione e la ritiene in parte attuata.

La Commissione condivide il parere secondo cui i progetti stradali dovrebbero avere obiettivi chiari, corredati di indicatori adeguati. In effetti, nel periodo attuale le informazioni menzionate sono richieste nell'ambito della descrizione dei grandi progetti e dell'analisi costi-benefici. La scelta di soluzioni tecniche ragionevoli che comportino un buon rapporto costi-efficacia viene valutata nel quadro dello studio di fattibilità e dell'analisi delle opzioni effettuati per ogni grande progetto per consentire di scegliere la soluzione migliore. Gli Stati membri dovrebbero applicare gli stessi principi ai progetti non rientranti nella categoria dei grandi progetti, ad esempio attraverso i criteri di selezione. La proposta della Commissione per i fondi strutturali e il Fondo per gli investimenti per il prossimo periodo di programmazione contiene un quadro di riferimento dei risultati completo e condizionalità che, se adottati, contribuiranno a garantire che i futuri progetti stradali prevedano obiettivi chiari, corredati di indicatori.

La Commissione valuterà i metodi di condivisione delle migliori pratiche nel settore, ad esempio avvalendosi delle conoscenze acquisite nell'ambito di Jaspers.

Le direttive dell'UE sugli appalti pubblici hanno lo scopo, tra l'altro, di garantire il rispetto dei principi di equa e aperta concorrenza in tutta l'Unione europea, di parità di trattamento di tutti gli operatori economici senza conferire vantaggi indebiti o creare barriere, facendo in modo che i fondi pubblici vengano impiegati al meglio. La Commissione, in qualità di custode dei trattati, garantisce che gli Stati membri, che sono responsabili in primo luogo dell'applicazione delle normative dell'Unione europea, recepiscono le direttive sugli appalti nel loro quadro giuridico nazionale e prevedano misure correttive nel caso in cui gli enti appaltanti non rispettino tali disposizioni legislative.

Il cofinanziamento mediante la politica di coesione è subordinato alla conformità ai principi delle direttive dell'UE sugli appalti pubblici e alle politiche dell'Unione europea. La Commissione ne verifica l'attuazione nella pratica. Per il prossimo periodo di programmazione è prevista una condizionalità ex ante legata agli appalti pubblici.

¹ *Joint Assistance to Support Projects in European Regions* (assistenza congiunta per sostenere progetti nelle regioni europee). Jaspers è un partenariato tra la Commissione europea (direzione generale per la Politica regionale e urbana), la Banca europea per gli investimenti (BEI), la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) e il Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Si tratta di uno strumento di assistenza tecnica per i 12 Stati membri entrati a far parte dell'Unione europea nel 2004 e nel 2007, che fornisce loro il sostegno necessario per elaborare grandi progetti di elevata qualità che saranno cofinanziati con fondi dell'Unione europea.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

VI. c)

La guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento della Commissione, che si applica a tutti i progetti, fornisce orientamenti riguardo all'effettuazione di previsioni del traffico. La Commissione inviterà inoltre Jaspers a prendere in considerazione l'argomento per la programmazione delle future riunioni sulle piattaforme di reti con gli Stati membri per promuovere lo scambio delle migliori pratiche.

VI. d)

La Commissione riconosce la necessità di rendere disponibili informazioni più dettagliate sui costi unitari e valuterà la questione nell'ambito dell'aggiornamento della sua guida all'analisi costi-benefici per il prossimo periodo di programmazione.

OSSERVAZIONI

13.

La valutazione d'impatto deve essere combinata con valutazioni intese a esaminare i meccanismi di cambiamento e altri fattori che svolgono un ruolo nel contesto economico (come i cicli economici, il reddito disponibile, le tendenze nel settore dei trasporti, lo sviluppo di altre modalità di trasporto e simili). Inoltre, l'impatto sullo sviluppo economico può dipendere dal completamento di una rete di strade e altre modalità di trasporto, anziché da un solo progetto.

14.

Il progetto spagnolo Jaraicejo può essere considerato un progetto più limitato (i costi ammissibili sono pari soltanto a 5,8 milioni di euro) e non generatore di entrate. In base alla legislazione spagnola, per progetti di queste dimensioni non è obbligatoria un'analisi costi-benefici.

16.

La recessione economica può aver influito sul traffico. Inoltre, la durata prevista dei progetti di infrastrutture stradali è di circa 30 anni. Pertanto, il rendimento da investimento di tali progetti dovrebbe essere basato sui dati relativi al traffico per l'intero periodo di durata e non solo su quelli dei primi anni di utilizzo (fino al 2010), che possono rivelarsi più limitati del previsto.

17.

In Germania la classificazione dei progetti come «urgenti» è definita in un piano federale sancito dalla legge sulla base di vari criteri. La relazione sull'analisi dei costi-benefici deve tuttavia fornire un rapporto costi/benefici superiore a 1.

18.

Anche con un rapporto costi/benefici così basso, la decisione di finanziare il progetto non sarebbe cambiata, in quanto le autorità greche ritengono un rapporto costi/benefici di 1,2 sufficiente per approvare il finanziamento dei progetti, a dimostrazione del valore socioeconomico positivo del progetto.

19.

La Commissione accoglie con favore la conclusione positiva della Corte dei conti, ritenendo che il contributo alla sicurezza stradale dovrebbe essere sottolineato in maniera più adeguata includendo la riduzione del numero di morti e di feriti gravi. Il miglioramento della qualità delle infrastrutture stradali consente di ridurre il numero di incidenti e la gravità dei danni alle persone.

I risultati degli audit di sicurezza stradale effettuati durante la costruzione e delle ispezioni di sicurezza stradale condotte sulle tratte già in funzione costituiscono un mezzo appropriato per verificare la sicurezza delle infrastrutture stradali.

25. b)

La differenza considerevole tra i costi di costruzione generali e i costi di costruzione della piattaforma stradale sono attribuiti a un ampio uso di opere di ingegneria. Ad esempio, per il progetto Herradura, è stato necessario realizzare tre tunnel, quattro ponti e tre sottopassaggi entro breve distanza. Il confronto tra i costi di costruzione generali e i costi di costruzione della piattaforma stradale senza il progetto menzionato darebbe risultati simili per i progetti spagnoli.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

25. c)

Nel caso della Spagna, le caratteristiche geologiche estremamente complesse del luogo previsto per i due progetti scelti, ossia La Herradura e Castell de Ferro-Polopos, potrebbero contribuire ad aumentare i costi di costruzione della piattaforma stradale.

In Polonia, come motivi per i costi di costruzione di piattaforme stradali più elevati si potrebbero menzionare il considerevole aumento dei costi dei materiali (30-40 % negli ultimi cinque anni), l'ampio programma di investimenti avviato dalla Polonia che ha surriscaldato il mercato e le particolari condizioni geologiche in alcuni casi.

30.

Il potenziamento della superstrada S7 ha comportato l'inclusione di circa 40 opere di ingegneria, giustificando l'aumento dei costi rispetto a progetti simili.

31.

Il trasporto rappresenta una domanda derivata e ha un forte legame con la situazione economica. Il rallentamento e la crisi in campo economico potrebbero aver influito sul livello e sulla composizione dei flussi di traffico, che dovrebbero essere valutati con estrema attenzione con particolare riguardo per la percentuale di autocarri, autobus, motocicli e così via. Fattori esterni, come il prezzo dei carburanti, potrebbero avere un'influenza sulla scelta dei trasporti e sul traffico medio giornaliero annuo (AADT) del progetto. Se opportuno, potrebbero essere valutati anche i picchi stagionali (dovuti, ad esempio, al turismo).

Inoltre, i progetti di infrastrutture stradali hanno una durata prevista di circa 30 anni, pertanto l'ideale sarebbe valutare i flussi di traffico nell'arco di tale periodo e per l'intera durata dei progetti e non solo nei primi anni di utilizzo. Le previsioni del traffico prendono in considerazione questa prospettiva a più lungo termine.

Risposta comune ai punti 32 e 33

Per avere un quadro completo, è importante tenere presente che di norma le previsioni riguardanti la domanda e quindi il relativo costo per l'utilizzo prendono in considerazione il contesto molto specifico delle regioni. Nelle regioni che presentano ritardi, in cui lo spopolamento è una tendenza recente, la costruzione di nuove strade è spesso una misura intesa a rendere più accessibili le zone remote («*désenclavement*»), in quanto l'obiettivo delle strade è servire da incentivo con un effetto nel tempo. In tali regioni è quindi normale che per un certo periodo di tempo (solitamente breve) il numero medio di utenti giornalieri sia basso.

Inoltre, l'accessibilità delle infrastrutture ha anche effetti in termini di mobilità dei lavoratori e di incidenza sui tassi di disoccupazione nelle regioni meno popolate, ma con una maggiore accessibilità.

Questa analisi dipende anche in misura rilevante dalle condizioni geografiche in cui sono state costruite le strade sottoposte ad audit. Le strade tecnicamente più complesse hanno costi per chilometro più elevati rispetto ad altre strade.

34.

Per il progetto di La Herradura (Almuñecar), è stato necessario realizzare tre tunnel, quattro ponti e tre sottopassaggi entro breve distanza. Le caratteristiche geologiche estremamente complesse del luogo previsto per la realizzazione del progetto Herradura hanno aumentato i costi—cfr. anche la risposta della Commissione al punto 25, lettere b) e c). Inoltre, la previsione del traffico per il progetto Herradura nel 2010 non ha tenuto conto della crisi economica che ha ridotto l'AADT previsto di oltre il 20 %.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

35.

La politica di coesione viene attuata in base al principio della gestione concorrente e della sussidiarietà. In questo contesto, ogni Stato membro ha la possibilità e la responsabilità primaria di scegliere un determinato tipo di strada anziché un altro. Tutte le opzioni sono potenzialmente accettabili a condizione che i progetti cofinanziati abbiano effetti socioeconomici positivi e che la loro selezione sia in linea con i documenti di programmazione adottati in consultazione con la Commissione.

Inoltre, la decisione di uno Stato membro riguardo al «tipo» di investimento («superstrada» o «autostrada») non dipende soltanto dai costi, ma anche dalla pianificazione a lungo termine delle infrastrutture dello Stato membro in questione e dagli effetti macroeconomici dell'investimento (e di tutta la rete in corso di realizzazione) sulla regione o sul paese nel complesso.

Mentre le «superstrade» hanno in generale lo scopo di collegare paesi/città a livello locale o regionale, le «autostrade» sono intese a collegare vari grandi agglomerati e ad accrescere:

- a) la mobilità dei lavoratori;
- b) l'accessibilità di una regione per gli investitori.

37.

La Commissione rimanda alla risposta fornita al punto 35.

40.

L'esclusione di offerte anormalmente basse è in linea con le norme in materia di appalti pubblici, purché l'esclusione di un'offerta non sia effettuata automaticamente e ciascun candidato abbia avuto la possibilità di spiegare i motivi che hanno consentito di offrire un prezzo più basso (cfr. punto 73, causa C-285/99, Lombardini).

Avendo gradualmente abbandonato il sistema di aggiudicazione degli appalti basato sulle formule matematiche, attualmente in Spagna l'offerta aggiudicataria viene scelta non solo in base al fatto di essere l'offerta finanziaria più bassa. Esistono altri criteri, come la qualità, il termine di esecuzione, i requisiti ambientali, le caratteristiche funzionali delle opere, la disponibilità e il costo delle sostituzioni ecc.

In seguito alla rettifica finanziaria applicata dalla Commissione per l'uso delle formule matematiche in Grecia e alla successiva soppressione progressiva di tale pratica, si è ridotto il rischio che imprese escluse all'interno di joint venture forniscano servizi sulla base di prezzi unitari più elevati.

41.

La norma europea (EN01317-5) che consente alle autorità stradali e ai produttori di esprimere il rendimento del prodotto secondo una modalità europea comune garantisce il mercato interno delle barriere stradali.

Attualmente le autorità stradali che devono installare nuove barriere di sicurezza hanno l'obbligo (ai sensi della direttiva 2004/18/CE) di esprimere i loro requisiti sulla base della norma europea menzionata e qualsiasi produttore il cui prodotto offra le prestazioni richieste dall'autorità stradale dovrebbe avere la possibilità di presentare un'offerta.

Gli enti appaltanti che devono acquistare barriere di sicurezza rientranti nel campo di applicazione della norma EN01317-5 per nuovi tronchi stradali o per sostituire parti di barriere esistenti danneggiate (a fini di manutenzione o di riparazione) dovrebbero far riferimento nel capitolato d'oneri a barriere recanti il marchio CE e aventi le caratteristiche geometriche e di prestazione necessarie per garantire la compatibilità dal punto di vista estetico e delle prestazioni con la barriera già installata. La Commissione ritiene che, grazie a tale standardizzazione, sarà possibile porre fine alla frammentazione del mercato pubblico europeo e i produttori potranno basarsi sulle stesse specifiche tecniche quando parteciperanno ad appalti in qualsiasi Stato membro, traendo quindi vantaggio da economie di scala.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

44.

Gli Stati membri hanno il compito di garantire che siano stabilite disposizioni proporzionali per la protezione dal rumore a seconda della densità del traffico e dei conseguenti livelli di rumore. In base alla direttiva europea 2002/49/CE relativa al rumore ambientale, gli Stati membri sono tenuti ad adottare piani d'azione per gli assi stradali su cui transitano più di sei milioni di veicoli all'anno. I residenti locali devono essere consultati riguardo ai piani d'azione.

45.

La Commissione, in base al principio di sussidiarietà, non può obbligare uno Stato membro a utilizzare un particolare sistema di gestione o un altro, ma può sensibilizzare le amministrazioni appaltanti degli Stati membri riguardo alle migliori pratiche esistenti negli Stati membri dell'Unione europea.

Sebbene in Germania e in Polonia i contraenti siano responsabili di futuri cambiamenti dei prezzi dei fattori di produzione, in Spagna la procedura di indicizzazione è più complessa e la legge consente di riesaminare e di rivalutare i prezzi in questione.

I riesami dei prezzi in Spagna sono applicabili agli appalti di lavori con una durata superiore a un anno e un tasso di esecuzione superiore al 20 %.

Nel caso della Grecia, l'indicizzazione viene effettuata su base trimestrale e in riferimento a categorie ben definite note in anticipo. Il fattore sconosciuto è costituito dall'inflazione sui materiali e dal prezzo del lavoro.

46.

Per i sei progetti spagnoli, il numero medio di modifiche e di contratti complementari è circa tre per progetto. La media dell'aumento della spesa è pari a circa il 20-30 % del valore iniziale del progetto. Le modifiche e i contratti complementari sono giustificati da circostanze imprevedibili.

Riguardo ai progetti polacchi, in passato sono state effettuate rettifiche finanziarie per lavori supplementari e modifiche contrattuali ingiustificate. È importante trovare un equilibrio tra l'accettazione di un certo livello di flessibilità e un adeguato rigore per evitare qualsiasi abuso.

In Grecia, le circostanze impreviste legate alla geomorfologia del paese hanno determinato ritardi nell'esecuzione del progetto E75 PATHE. Inoltre, spesso i ritardi sono dovuti a procedure giudiziarie, a problemi di stanziamento e al costante coinvolgimento del servizio archeologico.

In Germania, i finanziamenti dell'Unione europea erano in genere limitati e pertanto gli aumenti dei costi sono stati pagati dal solo Stato membro in questione. Tali superamenti di spesa non hanno inciso sul bilancio dell'Unione europea.

49.

In Spagna, la normativa nazionale consentiva di effettuare modifiche e di stipulare contratti complementari nei casi di «circostanze imprevedibili», creando ritardi nel completamento dei lavori. Tale situazione è risultata molto comune nel campione scelto e può aver costituito un vantaggio economico per i contraenti.

Riguardo alla Grecia, le autorità nazionali hanno adottato e stanno adottando misure intese ad accrescere la capacità amministrativa e a ridurre la burocrazia e i ritardi nel funzionamento del settore pubblico (attribuzione più rapida dei terreni espropriati, accelerazione delle procedure giudiziarie, maggiore efficienza dei servizi archeologici).

50.

La Commissione pone in evidenza che le strade costruite possono avere caratteristiche e tempi di completamento iniziali diversi. Quando si valuta l'esecuzione dei progetti, dovrebbero essere presi in considerazione anche aspetti quali condizioni geomorfologiche difficili, complessità dell'elaborazione e della realizzazione di un progetto, numero e posizione delle opere di ingegneria, ambiente e simili. Tali elementi possono influire in misura considerevole sui ritardi medi dei progetti sottoposti ad audit (ad esempio, il progetto di La Herradura).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

CONCLUSIONI

51.

La Commissione accoglie con favore l'esito dell'audit dal quale emerge che i progetti stradali hanno ottenuto risultati in termini di abbreviazione dei tempi di percorrenza e di miglioramento della sicurezza, che sono obiettivi importanti per le infrastrutture stradali.

La valutazione d'impatto per i progetti deve essere combinata con valutazioni intese a esaminare i meccanismi di cambiamento e altri fattori che svolgono un ruolo nel contesto economico (come i cicli economici, il reddito disponibile, le tendenze nel settore dei trasporti, lo sviluppo di altre modalità di trasporto e simili). Inoltre, l'impatto sullo sviluppo economico può dipendere dal completamento di una rete di strade e altre modalità di trasporto, anziché da un solo progetto.

52.

La recessione economica può aver avuto un'influenza sul traffico.

Inoltre, i progetti di infrastrutture stradali hanno una durata prevista di circa 30 anni. Il rendimento da investimento di tali progetti dovrebbe essere basato sui dati relativi al traffico per l'intero periodo di durata e non solo su quelli dei primi anni di utilizzo (fino al 2010).

53. a)

Il trasporto rappresenta una domanda derivata e ha un forte legame con la situazione economica. Il rallentamento e la crisi in campo economico potrebbero aver influito sul livello e sulla composizione dei flussi di traffico, che dovrebbero essere valutati con estrema attenzione con particolare riguardo per la percentuale di autocarri, autobus, motocicli e così via. Fattori esterni, come il prezzo dei carburanti, potrebbero avere un'influenza sulla scelta dei trasporti e sul traffico medio giornaliero annuo (AADT) del progetto. Se opportuno, potrebbero essere valutati anche i picchi stagionali (dovuti, ad esempio, al turismo).

Inoltre, i progetti di infrastrutture stradali hanno una durata prevista di circa 30 anni. I flussi di traffico dovrebbero essere valutati, idealmente, nell'arco di tale periodo e per l'intera durata dei progetti, non solo nei primi anni di utilizzo. Le previsioni del traffico prendono in considerazione questa prospettiva a più lungo termine.

53. b)

La politica di coesione viene attuata in base al principio della gestione concorrente e della sussidiarietà. In questo contesto, ogni Stato membro ha la possibilità e la responsabilità primaria di scegliere un determinato tipo di strada anziché un altro. Tutte le opzioni sono potenzialmente accettabili a condizione che i progetti cofinanziati abbiano effetti socioeconomici positivi e che la loro selezione sia in linea con i documenti di programmazione adottati in consultazione con la Commissione.

Inoltre, la decisione di uno Stato membro riguardo al «tipo» di investimento («superstrada» o «autostrada») non dipende soltanto dai costi, ma anche dalla pianificazione a lungo termine delle infrastrutture dello Stato membro in questione e dagli effetti macroeconomici dell'investimento (e di tutta la rete in corso di realizzazione) sulla regione o sul paese nel complesso.

53. c)

Le strade costruite possono avere caratteristiche e tempi di completamento iniziali diversi. Quando si valuta l'esecuzione dei progetti, dovrebbero essere presi in considerazione anche aspetti quali condizioni geomorfologiche difficili, complessità dell'elaborazione e della realizzazione di un progetto, numero e posizione delle opere di ingegneria, ambiente e simili.

54.

L'esclusione di offerte anormalmente basse è in linea con le norme in materia di appalti pubblici, purché l'esclusione di un'offerta non sia effettuata automaticamente e ciascun candidato abbia avuto la possibilità di spiegare i motivi che hanno consentito di offrire un prezzo più basso (cfr. punto 73, causa C-285/99, Lombardini).

Avendo gradualmente abbandonato il sistema di aggiudicazione degli appalti basato sulle formule matematiche, attualmente in Spagna l'offerta aggiudicataria viene scelta non solo in base al fatto di essere l'offerta finanziaria più bassa. Esistono altri criteri, come la qualità, il termine di esecuzione, i requisiti ambientali, le caratteristiche funzionali dei lavori, la disponibilità e il costo delle sostituzioni e simili.

In seguito alla rettifica finanziaria applicata dalla Commissione per l'uso delle formule matematiche in Grecia e alla successiva soppressione progressiva di tale pratica, si è ridotto il rischio che imprese escluse nell'ambito di joint venture forniscano servizi sulla base di prezzi unitari più elevati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

55.

Le previsioni riguardanti la domanda e quindi il relativo costo per l'utilizzo prendono in considerazione il contesto molto specifico delle regioni. Nelle regioni che presentano ritardi, in cui lo spopolamento è una tendenza recente, la costruzione di nuove strade è spesso una misura intesa a rendere più accessibili le zone remote («*désenclavement*»), in quanto l'obiettivo delle strade è servire da incentivo con un effetto nel tempo. In tali regioni è quindi normale che per un certo periodo di tempo (solitamente breve) il numero medio di utenti giornalieri sia basso.

Inoltre, l'accessibilità delle infrastrutture ha anche effetti in termini di mobilità dei lavoratori e di incidenza sui tassi di disoccupazione nelle regioni meno popolate, ma con una maggiore accessibilità.

Questa analisi dipende anche in misura rilevante dalle condizioni geografiche in cui sono state costruite le strade sottoposte ad audit. È evidente che le strade tecnicamente più complesse hanno costi per chilometro e per utente più elevati rispetto ad altre strade.

RACCOMANDAZIONI

Raccomandazione 1

La Commissione condivide la raccomandazione e la ritiene in parte attuata, tenuto conto che negli ultimi anni ha già effettuato vari studi dei costi unitari e continuerà a farlo.

Nella sua valutazione dei grandi progetti nell'attuale periodo di programmazione, la Commissione verifica i costi unitari rispetto ad altri progetti simili e solleva dubbi nei casi in cui siano necessarie ulteriori giustificazioni. Nella sua attività relativa ai grandi progetti, Jaspers analizza i costi unitari e li confronta con quelli di altri progetti nel settore e di altre pratiche internazionali.

La Commissione valuterà la questione dei costi unitari nell'ambito dell'aggiornamento della sua guida all'analisi costi-benefici per il prossimo periodo di programmazione per tutti i tipi di progetti inclusi nell'ambito dei programmi cofinanziati.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione condivide il parere secondo cui i progetti stradali dovrebbero avere obiettivi chiari, corredati di indicatori adeguati, e ritiene la raccomandazione già attuata per i grandi progetti. Nel periodo attuale le informazioni menzionate sono richieste nell'ambito della descrizione dei grandi progetti e dell'analisi costi-benefici. La proposta della Commissione per i fondi strutturali e il Fondo per gli investimenti per il prossimo periodo di programmazione contiene un quadro di riferimento dei risultati completo e condizionalità che, se adottati, contribuiranno a garantire che i futuri progetti stradali prevedano obiettivi chiari, corredati di indicatori.

La Commissione ritiene che gli effetti sull'economia dipenderanno non solo dai progetti stradali, ma anche dal contributo di altri fattori economici e sociali. A questo proposito, la Commissione rammenta che il contributo dei progetti stradali all'effetto economico può essere dissociato da altri contributi mediante una valutazione e non un indicatore.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione condivide la raccomandazione e la ritiene in parte attuata. Nel periodo attuale la scelta di soluzioni tecniche ragionevoli che comportino un buon rapporto costi-efficacia viene valutata nel quadro dello studio di fattibilità e dell'analisi delle opzioni effettuati per ogni grande progetto per consentire di scegliere la soluzione migliore. Gli Stati membri dovrebbero applicare gli stessi principi ai progetti non rientranti nella categoria dei grandi progetti, ad esempio attraverso i criteri di selezione. Inoltre, la guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento, pubblicata nel 2008 dalla Commissione (direzione generale della Politica regionale e urbana), si applica a tutti i tipi di progetti e non solo ai grandi progetti. La Commissione valuterà i metodi di condivisione delle migliori pratiche nel settore, ad esempio avvalendosi delle conoscenze acquisite nell'ambito di Jaspers.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 2 c)

La Commissione ritiene la raccomandazione attuata. Le direttive dell'Unione europea sugli appalti pubblici hanno lo scopo di garantire il rispetto dei principi di equa e aperta concorrenza in tutta l'Unione europea, di parità di trattamento di tutti gli operatori economici senza conferire vantaggi indebiti o creare ostacoli, di ottenimento del miglior rapporto tra qualità e prezzo e così via. Il cofinanziamento mediante la politica di coesione è subordinato alla conformità ai principi delle direttive dell'Unione europea sugli appalti pubblici e alle politiche dell'Unione europea. La Commissione ne verifica l'attuazione nella pratica e, se necessario, adotta misure correttive. Per il prossimo periodo di programmazione è prevista una condizionalità ex ante legata agli appalti pubblici.

Raccomandazione 3

La Commissione condivide la raccomandazione e la ritiene in parte attuata. Nell'attuale periodo di programmazione, le previsioni del traffico sono richieste nell'ambito dell'analisi della domanda presentata nel modulo di candidatura e dell'analisi costi-benefici per ogni grande progetto nel settore stradale, che in seguito sono valutate con attenzione dalla Commissione per garantire che siano realistiche. La guida all'analisi costi-benefici dei progetti di investimento della Commissione, che si applica a tutti i progetti, fornisce anche orientamenti riguardo all'effettuazione di previsioni sul traffico. La Commissione inviterà inoltre Jaspers a prendere in considerazione l'argomento per la programmazione delle future riunioni sulle piattaforme di reti con gli Stati membri per promuovere lo scambio delle migliori pratiche.

Raccomandazione 4

La Commissione riconosce la necessità di rendere disponibili informazioni più dettagliate sui costi unitari e valuterà la questione nell'ambito dell'aggiornamento della sua guida all'analisi costi-benefici per il prossimo periodo di programmazione.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 5/2013

I fondi erogati per le strade nell'ambito della politica di coesione sono ben utilizzati?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2013 — 45 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-276-0

doi:10.2865/76069

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm), presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm), contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm) o chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

LA CORTE HA ESPLETATO UN AUDIT SU UN CAMPIONE DI PROGETTI STRADALI COFINANZIATI DALL'UNIONE EUROPEA IN GERMANIA, GRECIA, POLONIA E SPAGNA. DALL'AUDIT È EMERSO CHE, SEBBENE I PROGETTI ABBIANO AUMENTATO LA SICUREZZA DEI VIAGGIATORI E RIDOTTO I TEMPI DI PERCORRENZA, LE STRADE COSTRUITE SONO RISULTATE IN ALCUNI CASI TROPPO LARGHE E COMPLESSE RISPETTO ALLE REALI NECESSITÀ DEL TRAFFICO. ESISTONO NOTEVOLI DIFFERENZE DI COSTO FRA I PAESI OGGETTO DELL'AUDIT. LA CORTE RACCOMANDA DI ANALIZZARE LE CAUSE DI TALI DIFFERENZE E DI PROCEDERE A UNA PIANIFICAZIONE PIÙ REALISTICA PER I FUTURI PROGETTI STRADALI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



ISBN 978-92-9241-276-0

