

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

ISSN 1831-0869

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?



IT



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?

(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. 4 // 2012

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, 2012

ISBN 978-92-9237-586-7
doi:10.2865/91375

© Unione europea, 2012
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-IV **SINTESI**

1-8 **INTRODUZIONE**

1-3 **I PORTI MARITTIMI NELL'ECONOMIA EUROPEA**

4-6 **POLITICHE EUROPEE E PORTI MARITTIMI**

7-8 **LA GESTIONE DEGLI INVESTIMENTI DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FONDO DI COESIONE NEI PORTI MARITTIMI**

9-12 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

13-34 **OSSERVAZIONI**

13-15 **ADEGUATEZZA DEGLI OBIETTIVI**

13-15 DICIOOTTO DEI 27 PROGETTI CONTROLLATI AVEVANO CHIARI OBIETTIVI INERENTI ALLA POLITICA DEI TRASPORTI

16-18 **EFFICACIA DEI PROGETTI**

16 NON TUTTE LE INFRASTRUTTURE ERANO OPERATIVE E ALCUNI GRANDI PROGETTI NON ERANO STATI ULTIMATI COME PREVISTO

17-18 SOLO 11 DEI 23 PROGETTI ULTIMATI SONO RISULTATI EFFICACI NEI TERMINI AUSPICATI DAGLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI

19-34 **GESTIONE DEI PROGETTI E DEI PROGRAMMI**

19 COSTRUZIONE DI INFRASTRUTTURE SENZA UNA VALUTAZIONE PRELIMINARE DEI BISOGNI A LUNGO TERMINE IN MATERIA DI SVILUPPO PORTUALE

20-25 INSUFFICIENZA DI PROGETTI IDONEI E RITARDI NEL COMPLETAMENTO DEGLI STESSI

26-28 LA SUPERVISIONE DA PARTE DELLE AUTORITÀ DI GESTIONE NON È STATA INCENTRATA SULL'EFFICACIA E IL MONITORAGGIO DEI PROGETTI È STATO INTERROTTO UNA VOLTA ULTIMATI I LAVORI DI COSTRUZIONE

29-31 LENTEZZA DELLA PROCEDURA DI APPROVAZIONE PER I GRANDI PROGETTI

32-34 IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELL'AMBITO DEI COMITATI DI SORVEGLIANZA

35-38 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I — RIPARTIZIONE, PER STATO MEMBRO, DEI FINANZIAMENTI A TITOLO DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FONDO DI COESIONE DESTINATI ALLA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO IN PORTI MARITTIMI (PERIODO 2000-2006)

ALLEGATO II — TABELLA RIEPILOGATIVA DEI PROGETTI SELEZIONATI, PER REGIONE

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Autorità di gestione: Organismo designato dallo Stato membro a livello nazionale, regionale o locale che sottopone all'approvazione della Commissione il programma operativo e che è responsabile della sua successiva gestione e attuazione.

Comitato di sorveglianza: Comitato che si riunisce annualmente per valutare l'efficacia e la qualità dell'attuazione dell'assistenza fornita, presieduto da un rappresentante dello Stato membro o dell'autorità di gestione. Un rappresentante della Commissione partecipa ai lavori del comitato con funzione consultiva.

Direzione generale (DG): Dipartimento della Commissione europea. Le direzioni generali che rilevano ai fini del presente audit sono la DG Politica regionale e la DG Mobilità e trasporti.

Finanziamento retroattivo: Sostituzione di progetti inizialmente proposti per essere attuati mediante un cofinanziamento UE con progetti di rimpiazzo. Questi ultimi sono progetti che sono stati già finanziati, e a volte già ultimati, con fondi nazionali: essi sostituiscono quelli originariamente inclusi nel programma operativo ma che hanno subito ritardi o sono stati abbandonati.

Fondi strutturali e Fondo di coesione: Principale strumento delle politiche dell'Unione a sostegno degli obiettivi di coesione economica e sociale del Trattato. Per promuovere la coesione economica e sociale tra le regioni dell'UE vengono utilizzati come strumenti finanziari diversi fondi. Il presente audit ha riguardato in particolare i seguenti due:

- a) il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), destinato a operare investimenti in infrastrutture, creare o mantenere posti di lavoro, sostenere le iniziative di sviluppo locale e le attività delle piccole e medie imprese;
- b) il Fondo di coesione, volto rafforzare la coesione economica e sociale finanziando progetti in materia di ambiente e trasporti negli Stati membri con un prodotto nazionale lordo (PNL) pro capite inferiore al 90 % della media UE.

Grande progetto: Un progetto comprendente un insieme di lavori economicamente indivisibili che svolgono una funzione tecnica precisa e hanno obiettivi chiaramente definiti, il cui costo totale considerato al fine di determinare l'importo della partecipazione dei fondi supera i 50 milioni di euro. I grandi progetti sono cofinanziati dal FESR e disciplinati dal regolamento (CE) n. 1260/1999 sui fondi strutturali.

Infrastrutture dei porti marittimi: Secondo la definizione fornita nel documento di lavoro «Politica europea in materia di porti marittimi» del Parlamento europeo del luglio 1993, le infrastrutture sono opere di ingegneria civile (quali ormeggi, canali, aree di stoccaggio, reti viarie o ferroviarie portuali) all'interno dell'area portuale che consentono la fornitura di servizi per le navi e di servizi merci. Nella maggior parte dei paesi, tali infrastrutture sono di solito finanziate tramite investimenti pubblici.

Libri bianchi della Commissione: Documenti pubblicati dalla Commissione europea contenenti proposte di azioni dell'Unione europea in ambiti specifici.

Politica di coesione: Politica europea mirante a rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea riducendo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni.

Progetto del Fondo di coesione: I progetti a titolo del Fondo di coesione possono fornire assistenza ai progetti di interesse comune nei settori dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto, il cui costo totale sia pari, in linea di massima, ad almeno 10 milioni di euro cofinanziati dal Fondo di coesione. Tali progetti sono disciplinati dal regolamento (CE) n. 1164/94 sul Fondo di coesione.

Programma operativo: Documento, preparato a livello centrale o regionale in uno Stato membro e approvato dalla Commissione, che consiste in un insieme coerente di priorità comprendenti misure pluriennali.

Rete transeuropea di trasporto (TEN-T): Programma cofinanziato, gestito dalla Commissione, volto a sviluppare collegamenti e interconnessioni essenziali per eliminare le esistenti strozzature della mobilità, avviare ai raccordi mancanti e completare i grandi assi (specialmente le loro sezioni transfrontaliere), attraversare le barriere naturali e migliorare l'interoperabilità lungo i grandi assi. Questo programma sostiene principalmente le reti stradali e ferroviarie, mentre il sostegno al trasporto marittimo si limita all'iniziativa delle autostrade del mare e ad alcuni progetti annuali.

SINTESI

I.

A partire dal 2000, l'Unione europea (UE) ha reso disponibili, tramite i fondi strutturali e il Fondo di Coesione, circa 6,2 miliardi di euro per cofinanziare la costruzione di infrastrutture per i porti marittimi. Questi investimenti sono gestiti dalle autorità regionali e dalla Commissione europea.

II.

La Corte dei conti europea, analizzando gli obiettivi e le realizzazioni di 27 progetti sostenuti finanziariamente dal FESR e dal Fondo di coesione, nonché le modalità con cui gli Stati membri avevano gestito tali somme e il modo in cui la Commissione aveva monitorato il processo, ha appurato se i progetti relativi a infrastrutture di trasporto nei porti marittimi siano stati efficaci.

III.

La Corte ha riscontrato che:

- solo 11 dei 27 progetti sono risultati efficaci nel sostenere gli obiettivi della politica in materia di trasporti. Per di più, alcune opere di costruzione non erano state ultimate, alcune non venivano utilizzate e altre avevano bisogno di notevoli investimenti aggiuntivi prima di poter essere utilizzate efficacemente;
- nessuna delle regioni controllate disponeva di un piano di sviluppo portuale a lungo termine, né era stata compiuta alcuna analisi dei bisogni. Inoltre, non vi erano abbastanza progetti ammissibili al finanziamento e per assorbire i fondi disponibili si faceva ricorso al finanziamento retroattivo;
- le procedure amministrative attuate per tali progetti negli Stati membri erano lente e farraginose, provocando a volte ritardi e ulteriori spese;
- è stata prestata poca attenzione al monitoraggio e alla supervisione dei risultati dei progetti, essendosi i Comitati di sorveglianza e le autorità di gestione concentrati sul tasso di spesa. Gli indicatori sono stati concepiti principalmente per monitorare la spesa e la costruzione. I risultati e gli impatti delle infrastrutture non sono stati oggetto di monitoraggio, e sono stati individuati porti vuoti e infrastrutture per porti marittimi non utilizzate.

- le valutazioni e le decisioni della Commissione in merito ai grandi progetti e ai progetti del Fondo di coesione non hanno portato ad azioni volte a correggere le debolezze dei progetti individuate nel corso dell'audit. Si è altresì appurato che mancavano linee guida della Commissione sulla sana gestione finanziaria nel processo di spesa;

- sono stati rilevati pochi elementi dai quali risulta che la Commissione è intervenuta, nell'ambito dei comitati di sorveglianza, per assicurare l'efficacia della spesa relativa ai grandi progetti e ai progetti del Fondo di coesione controllati e per sollecitare la definizione e l'impiego di indicatori d'impatto o di risultato.

IV.

Per rimediare alle varie carenze osservate, la Corte raccomanda alla Commissione di:

- ricordare agli Stati membri l'obbligo che ad essi incombe di utilizzare i fondi UE secondo il principio della sana gestione finanziaria e fornire, se necessario, opportuni orientamenti;
- fare in modo, tramite le proprie decisioni e la propria supervisione sulle infrastrutture per i porti marittimi, che i fondi strutturali vengano usati efficacemente in funzione degli obiettivi definiti nei programmi operativi;
- nel prossimo periodo di riferimento, subordinare la concessione dell'aiuto previsto dalla politica di coesione all'esistenza di una strategia globale di sviluppo dei porti a lungo termine (basata sulla valutazione dei bisogni) per tutti i porti dell'area interessata;
- concentrarsi maggiormente sull'efficacia dei progetti incoraggiando l'uso di indicatori di impatto e di risultato da parte delle autorità di gestione, lo svolgimento di visite in loco in merito ad aspetti connessi all'efficacia, e tramite l'introduzione del principio che subordina la concessione di finanziamenti UE al conseguimento dei risultati;
- effettuare verifiche *ex post*, basate sull'analisi dei rischi, circa l'utilizzazione e il rendimento delle infrastrutture;
- rafforzare la procedura di valutazione per i grandi progetti e i progetti del Fondo di coesione, onde migliorare la rilevazione di gravi debolezze e l'adozione di appropriate misure correttive.

INTRODUZIONE

I PORTI MARITTIMI NELL'ECONOMIA EUROPEA

1. I porti marittimi consistono in aree e strutture organizzate per l'imbarco/ sbarco dei passeggeri e il carico/scarico delle navi. Nel 2009, 404 milioni di passeggeri sono transitati attraverso i più di 1 200 porti mercantili situati lungo i 100 000 km di coste europee¹. Il volume di merci movimentate nei porti dei 27 Stati membri è stato di circa 3,9 miliardi di tonnellate². Nel periodo 2005/2006, circa 214 000 persone lavoravano nel settore europeo del trasporto via acqua, generando 22 miliardi di euro di valore aggiunto su un fatturato di circa 100 miliardi³ di euro.
2. Il trasporto via mare costituisce la seconda più importante modalità di trasporto all'interno dell'UE, in quanto la maggior parte delle merci viene ancora trasportata su strada (cfr. **figura 1**).
3. Nel complesso, la Commissione prevede che il settore dei trasporti continuerà a crescere, che i trasporti marittimi nell'UE passeranno da 3,8 miliardi di tonnellate nel 2006 a circa 5,3 miliardi di tonnellate nel 2018⁴ e che il trasporto su strada continuerà a registrare il tasso di crescita più elevato fra tutte le modalità di trasporto.

¹ Fonte: dati Eurostat sul numero di passeggeri nel trasporto marittimo. Cfr. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/database>

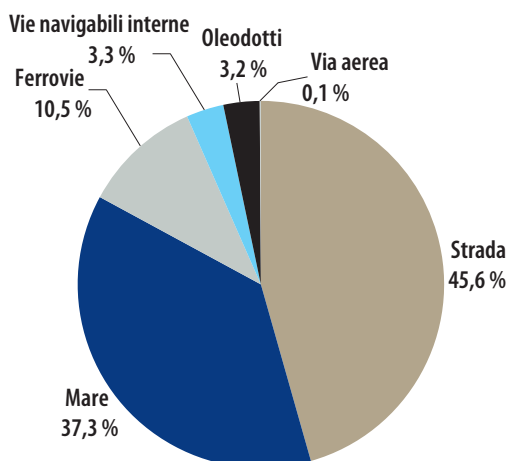
² Fonte: Eurostat, «Indicatori per l'energia, i trasporti e l'ambiente», febbraio 2011.

³ Fonte: Eurostat, «European Business, Facts and Figures», ottobre 2009.

⁴ «Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi fino al 2018», COM(2009) 8 def. del 21 gennaio 2009, paragrafo 6.

FIGURA 1

MODALITÀ DI TRASPORTO MERCI ALL'INTERNO DELL'UE IN TONNELLATE/KM



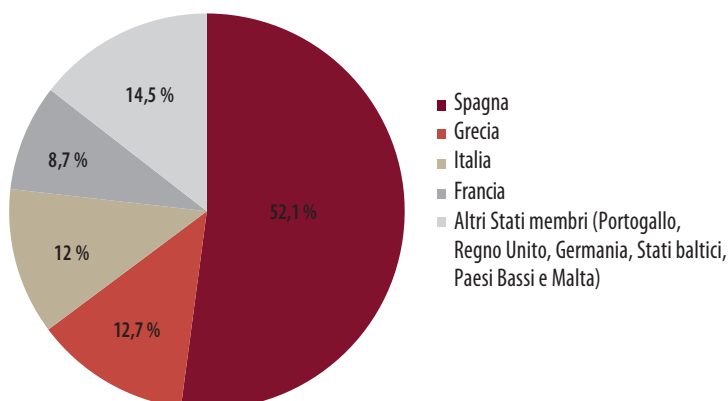
Fonte: «Panorama of transport», Eurostat, 2009.

POLITICHE EUROPEE E PORTI MARITTIMI

4. Il libro bianco della Commissione del 1992⁵ individuava nei terminali multimodali e nell'interoperabilità i fattori chiave per accrescere la sostenibilità della mobilità in Europa e sottolineava l'importanza degli investimenti nelle infrastrutture portuali. Nel documento si affermava, al riguardo, che alcuni porti comunitari accusavano ritardi in termini di investimenti in nuove infrastrutture e raccordi alle reti interne. Il libro bianco della Commissione del 2001⁶ sottolineava l'importanza di riequilibrare la ripartizione delle varie modalità di trasporto; i porti sono cruciali a tal fine, in quanto sono il primo «nodo intermodale» che connette e trasferisce merci e passeggeri tra la modalità di trasporto marittima e quella terrestre. Nel 2001 il Consiglio europeo ha concluso che dovrebbe esser data priorità agli investimenti per ferrovie, trasporto via mare e vie di navigazione interne al fine di stimolare il trasporto intermodale⁷.
5. Nell'ambito della politica di coesione, il regolamento FESR prevede la possibilità di investire in infrastrutture che contribuiscono alla creazione e allo sviluppo delle reti transeuropee nel settore dei trasporti⁸. Inoltre, il regolamento istitutivo del Fondo di coesione consente sovvenzioni a «progetti d'interesse comune in materia d'infrastrutture dei trasporti»⁹.
6. Tra il 2000 e il 2006, 2,8 miliardi euro dei fondi strutturali e del Fondo di coesione sono stati destinati a infrastrutture per i porti marittimi¹⁰. L'85,5 % dei fondi totali disponibili sono stati destinati a quattro paesi (cfr. **figura 2** e **allegato I** per maggiori dettagli). Ulteriori 3,4 miliardi di euro sono stati assegnati a investimenti per porti marittimi nel corso del periodo di finanziamento 2007-2013¹¹.

FIGURA 2

RIPARTIZIONE PER PAESE DEL FINANZIAMENTO DEI FONDI STRUTTURALI A FAVORE DI INFRASTRUTTURE PER PORTI MARITTIMI (PERIODO 2000-2006)



⁵ «Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti», COM(1992) 494 def. del 2 dicembre 1992, punto V.1.

⁶ «La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte», COM(2001) 370 def. del 12 settembre 2001.

⁷ «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile», COM(2001) 264 def. del 15 maggio 2001; Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Göteborg del 15-16 giugno 2001, SN 200/1/01 REV 1.

⁸ Articolo 2, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 1783/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 1999, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (GU L 213 del 13.8.1999, pag. 1).

⁹ Articolo 3, paragrafo 1 e allegato dell'allegato II del regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio del 16 maggio 1994 che istituisce un Fondo di coesione (GU L 130 del 25.5.1994, pag. 1).

¹⁰ Inoltre, per il periodo 2000-2013, sono stati spesi finora 275 milioni di euro di fondi UE in infrastrutture per porti marittimi tramite il programma per la rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), gestito direttamente.

¹¹ La percentuale di sovvenzioni dei fondi strutturali e del Fondo di coesione assegnate sotto il titolo «Porti e vie di navigazione interne» è dell'ordine del 5 %, sia per il periodo di programmazione 2000-2006 che per quello 2007-2013.

LA GESTIONE DEGLI INVESTIMENTI DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FONDO DI COESIONE NEI PORTI MARITTIMI

- 7.** La spesa a titolo dei fondi strutturali e del Fondo di coesione è gestita secondo la modalità di gestione concorrente, in base alla quale le responsabilità di gestione per il periodo 2000-2006 erano le seguenti:
- a) la Commissione negoziava e approvava i programmi operativi proposti dalle autorità di gestione designate dagli Stati membri o i progetti del Fondo di coesione, assegnando le risorse finanziarie di conseguenza;
 - b) per i grandi progetti del FESR e per i progetti del Fondo di coesione era richiesta l'approvazione della Commissione a livello di singolo progetto;
 - c) le autorità di gestione degli Stati membri erano responsabili della gestione e dell'attuazione dei programmi;
 - d) la Commissione prendeva parte al monitoraggio e alla supervisione dei programmi, insieme alle autorità di gestione a livello regionale. La Commissione rimborsava la spesa approvata e deteneva la responsabilità complessiva del corretto utilizzo dei fondi.
- 8.** All'interno della Commissione, la responsabilità per questi investimenti nel settore dei trasporti era condivisa tra la direzione generale della Politica regionale e la direzione generale della Mobilità e dei trasporti. Mentre la DG Politica regionale è responsabile della gestione del FESR e del Fondo di coesione, la DG Mobilità e trasporti è responsabile delle proposte in materia di politica dei trasporti dell'UE e della loro effettiva attuazione e monitoraggio.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

9. La Corte ha controllato alcuni investimenti dei fondi strutturali e del Fondo di coesione in infrastrutture di trasporto per porti marittimi¹² al fine di verificare se i progetti cofinanziati nel corso del periodo 2000-2006¹³ siano stati efficaci. La Corte ha esaminato:

- gli obiettivi e le realizzazioni di 27 progetti sovvenzionati dal FESR e dal Fondo di coesione sotto il titolo «Trasporti e infrastrutture»;
- le modalità con le quali gli Stati membri avevano gestito tali somme e il modo in cui la Commissione aveva sorvegliato il processo.

10. L'audit è stato espletato in nove regioni dei quattro Stati membri ai quali era stata assegnata la maggior parte dei fondi. Il numero di regioni controllate per ciascun paese era proporzionale alla quota dei fondi ad esso destinati. Sono state quindi selezionate quattro regioni in Spagna (Andalusia, Asturie, Canarie e Galizia), due in Grecia (Isole dell'Egeo settentrionale e meridionale), due in Italia (Sicilia, Puglia) e una in Francia (Alta Normandia). Per ogni regione, tra gli investimenti in infrastrutture di trasporto per porti marittimi notificati alla Commissione, sono stati selezionati, su base casuale, tre progetti da sottoporre a un controllo *in loco*.

11. Il campione di 27 progetti includeva quattro grandi progetti e tre progetti del Fondo di coesione per i quali è necessaria una decisione della Commissione. Per quanto attiene alla natura dei progetti stessi, 13 di essi erano relativi a infrastrutture per carico/scarico merci e container, nove al potenziamento di porti passeggeri (inclusi quattro porti turistici), quattro al finanziamento di soprastrutture¹⁴ e uno era un progetto di riqualificazione urbana. Il costo totale dei progetti controllati era di 1,7 miliardi di euro e il cofinanziamento UE era ammontato a 726 milioni di euro. L'elenco completo dei progetti controllati, contenente una breve descrizione degli stessi e informazioni sui costi, figura all'**allegato II**.

12. Le procedure di audit applicate hanno incluso un esame documentale, colloqui di audit, un'analisi dei sistemi di gestione dei progetti e una verifica in loco delle realizzazioni, dell'utilizzo e dei risultati dei progetti. Sono state altresì tenute riunioni con la Commissione europea, le autorità di gestione di ogni regione, i ministeri nazionali dei quattro paesi interessati, le autorità portuali e altri beneficiari che hanno partecipato all'attuazione dei progetti finanziati. Le visite in loco sono state effettuate tra giugno e novembre 2010.

¹² In questo campo la Corte dei conti europea si è già occupata del finanziamento delle infrastrutture di trasporto nella relazione speciale n. 1/1993 (GU C 69 dell'11.3.1993, pag. 1). Inoltre, nel campo dell'aiuto regionale, tra gli altri, la relazione speciale n. 1/95 (GU C 59 dell'8.3.1995, pag. 1) ha preso in esame lo strumento finanziario di coesione. La relazione speciale n. 7/2003 (GU C 174 del 23.7.2003, pag. 1) ha esaminato l'attuazione della programmazione degli interventi del periodo 2000-2006 e la relazione speciale n. 1/2007 (GU C 124 del 5.6.2007, pag. 1) ha analizzato l'attuazione dei processi intermedi relativi ai fondi strutturali per il periodo 2000-2006.

¹³ La Corte ha scelto questo periodo per poter valutare i risultati di infrastrutture per porti marittimi già completate.

¹⁴ Le soprastrutture sono beni immobili (ad esempio capannoni, magazzini, uffici) costruiti sulle infrastrutture dei porti marittimi, nonché attrezzature fisse e mobili (ad esempio, gru) usate nell'area portuale.

OSSERVAZIONI

ADEGUATEZZA DEGLI OBIETTIVI

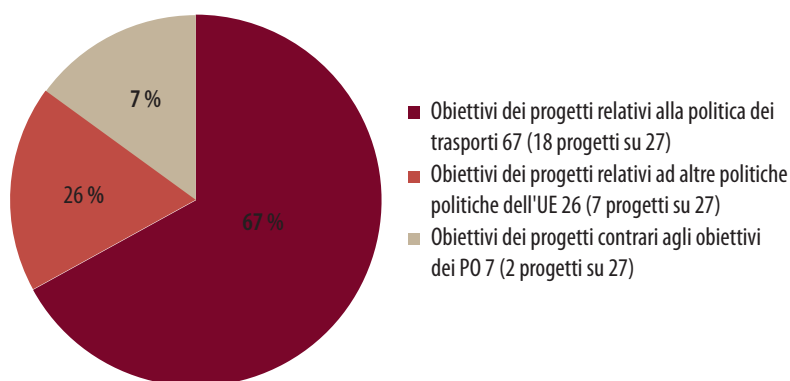
DICIOTTO DEI 27 PROGETTI CONTROLLATI AVEVANO CHIARI OBIETTIVI INERENTI ALLA POLITICA DEI TRASPORTI

- 13.** Gli obiettivi dei progetti infrastrutturali per i porti marittimi possono essere vari. Il regolamento del 1999 sui fondi strutturali enunciava il principio generale secondo cui l'azione dei fondi deve essere «coerente con le altre politiche e azioni comunitarie, in particolare in materia di [...] trasporti»¹⁵.
- 14.** L'audit condotto dalla Corte ha valutato se gli obiettivi dei progetti di infrastrutture di trasporto selezionati fossero coerenti con i dichiarati obiettivi di politica dei trasporti e con gli obiettivi dei programmi operativi nell'ambito dei quali erano stati finanziati. Ciò è stato fatto al fine di assicurarsi che la spesa UE sia stata erogata per gli scopi per i quali era stata approvata.
- 15.** La Corte ha constatato (cfr. **figura 3** e **riquadro 1**) che dei 27 progetti in materia di trasporti controllati:
- a) diciotto erano chiaramente diretti a obiettivi inerenti ai trasporti;
 - b) sette non perseguivano obiettivi relativi alla politica dei trasporti ma obiettivi in altri settori sostenuti dai fondi strutturali e dal Fondo di coesione (quali turismo o rinnovamento urbano);
 - c) due perseguivano obiettivi non in linea con la politica dei trasporti o con la descrizione contenuta nel programma operativo nell'ambito del quale erano stati finanziati.

¹⁵ Articolo 2, paragrafo 5, e articolo 12 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui fondi strutturali (GU L 161 del 26.6.1999, pag. 1).

FIGURA 3

VALUTAZIONE DEGLI OBIETTIVI DEI PROGETTI RISPETTO AGLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI OPERATIVI



RIQUADRO 1

ESEMPI DI OBIETTIVI RILEVATI

- Sono stati rilevati obiettivi in materia di politica dei trasporti in progetti relativi al rafforzamento della capacità di un porto di movimentare merci e passeggeri, come la costruzione di banchine, moli, dighe e terminal, lavori di approfondimento dei canali di accesso, lavori di dragaggio e di scavo. Sono stati rilevati altri obiettivi di politica regionale, come progetti per porti passeggeri per migliorare il collegamento tra le Isole dell'Egeo meridionale e settentrionale e la terraferma, in modo da contribuire ai più alti obiettivi di riduzione dell'insularità e del contrasto della contrazione demografica e della marginalizzazione economica.
- Tra i progetti che perseguivano obiettivi di sostegno a politiche diverse da quella dei trasporti vi erano la costruzione di un'area pedonale riqualificata tra il porto e la città di Avilés (Asturie, Spagna), di un edificio per il mercato del pesce nell'area portuale di A Coruña (Galizia, Spagna), il prolungamento della banchina per attrarre navi da crociera di maggiori dimensioni nel porto di Ermopoli nell'isola di Syros (Isole dell'Egeo meridionale, Grecia), la costruzione di una sede per la polizia portuale a Cadice (Andalusia, Spagna) e di tre porti turistici a Vieste (Puglia, Italia), a Ragusa (Sicilia, Italia) e a Chipiona (Andalusia, Spagna).
- Un progetto, i cui obiettivi non erano in linea con la descrizione contenuta nel programma operativo nell'ambito del quale era stato finanziato, comprendeva la costruzione di un porto turistico a Mitilene (Isole dell'Egeo settentrionale, Grecia), mentre il programma operativo prevedeva investimenti volti ad attrarre fonti di reddito diverse dal turismo; nel caso di un progetto del Fondo di coesione situato a Campamento (Andalusia, Spagna), gli obiettivi iniziali erano stati modificati a favore della creazione di un bacino di carenaggio per costruzioni speciali, sebbene tale obiettivo non fosse in linea con gli orientamenti per le reti transeuropee di trasporto (cfr. paragrafo 33).

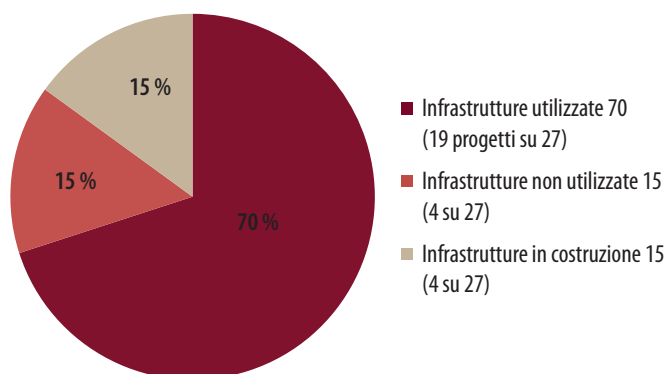
EFFICACIA DEI PROGETTI

NON TUTTE LE INFRASTRUTTURE ERANO OPERATIVE E ALCUNI GRANDI PROGETTI NON ERANO STATI ULTIMATI COME PREVISTO

- 16.** Nel corso dell'audit si è altresì valutato se la costruzione delle infrastrutture fosse stata completata nei tempi previsti e se queste ultime venissero utilizzate. La Corte ha riscontrato che dei 27 progetti:
- undici erano stati ultimati nei tempi previsti, 12 avevano sperimentato un ritardo medio di 26 mesi nelle opere di costruzione e i rimanenti quattro, che rappresentavano in totale il 70,8 % degli importi controllati, non erano stati ultimati. Al momento dell'audit, i lavori di costruzione erano ancora in corso a Gijón (Asturie, Spagna), Punta de Langosteira (Galizia, Spagna) e Brindisi (Puglia, Italia) a causa di ritardi e problemi tecnici, nonché a Karlovasi (Isole dell'Egeo settentrionale, Grecia), dove erano necessari lavori aggiuntivi di dragaggio e di scavo. Alla Corte è stato comunicato che il progetto di Gijón, che ha ricevuto 248 milioni di euro di cofinanziamento, è stato ultimato nel gennaio 2011. Il progetto di Punta de Langosteira, che ha ricevuto 258 milioni di euro dal Fondo di coesione, alla fine del primo semestre 2011 non era ancora stato ultimato;
 - la maggioranza delle infrastrutture veniva utilizzata (cfr. **figura 4**). Dei 23 progetti ultimati, 19 erano in uso a metà del 2010. In tre casi (i progetti di Augusta, in Italia, e di Campamento e Arinaga, in Spagna) le infrastrutture non erano utilizzate, mentre in un caso (Bari, Italia) le infrastrutture erano utilizzate solo parzialmente. Questi quattro progetti hanno ricevuto 25,7 milioni di euro di fondi FESR, pari al 36,6 % del loro costo totale.

FIGURA 4

LE INFRASTRUTTURE PREVISTE DAI PROGETTI VENIVANO UTILIZZATE?



RIQUADRO 2

ESEMPI DI PROGETTI LE CUI INFRASTRUTTURE NON ERANO UTILIZZATE

1. Tra il 2001 e il 2004, un progetto a Campamento prevedeva la riconversione di un'area portuale obsoleta in un terminal nodale per container, al fine di soddisfare la crescente domanda di trasporto di container e di creare occupazione. Dato che il bacino costruito era troppo piccolo per la crescente dimensione delle moderne navi portacontainer, che i collegamenti con l'hinterland erano scarsi e che vi erano altri terminal per container nella zona, durante i lavori di costruzione è stato deciso di modificare il progetto e creare un bacino di carenaggio per costruzioni speciali. Questo bacino è stato utilizzato una volta per costruire un terminal galleggiante per gas naturale liquefatto e non vi sono prospettive per un utilizzo futuro (cofinanziamento UE di 16,6 milioni di euro).

**Parte del bacino costruito a Campamento****Parte delle costruzioni del porto di Augusta (Sicilia)**

2. Tra il 2003 and 2006, ad Augusta è stata cofinanziata la seconda fase della costruzione di un porto commerciale (la prima fase era iniziata nel 1980). L'infrastruttura è stata completata nel 2006, ma il porto rimane inutilizzato, dato che non si è materializzato né il previsto traffico di container né il traffico «ro-ro» (*roll-on/roll-off*) (cofinanziamento di 3,8 milioni di euro). Una terza estensione del porto è prevista a breve, al fine di completare i lavori sulle banchine relativi a un nuovo terminal per container e di collegare il porto alla rete ferroviaria.

SOLO 11 DEI 23 PROGETTI ULTIMATI SONO RISULTATI EFFICACI NEI TERMINI AUSPICATI DAGLI OBIETTIVI DELLA POLITICA DEI TRASPORTI

17. Sono stati considerati efficaci i progetti che avevano conseguito gli obiettivi definiti inizialmente, incluso il raggiungimento di eventuali valori obiettivo stabiliti. In termini di efficacia, i 23 progetti di infrastruttura di trasporto ultimati sono stati giudicati come segue:

- a) si è ritenuto che la politica dei trasporti sia stata efficacemente sostenuta da 11 progetti (18,1 % dei fondi UE controllati): «Port 2000» a Le Havre, gru mobili a Rouen, una tangenziale per mezzi pesanti a Tremestrieri, due banchine a San Juan de Nieva ad Avilés, un molo a Mirina, lavori di estensione del porto a Tinos, parte dell'estensione dell'interporto di Bari, lavori di estensione del porto a Thira, costruzione di un porto a Ferrol, frangiflutti e ammodernamento di un terminal nel porto di Las Palmas;
- b) quattro progetti (5,6 % dei fondi UE controllati) non sono risultati efficaci: tre porti vuoti a Campamento, Arinaga e Augusta e un investimento ferroviario a Le Havre che non ha incrementato, come ci si attendeva, il trasporto di container su rotaia (cfr. **riquadro 4**);
- c) otto progetti non hanno contribuito a obiettivi di politica dei trasporti (5,5 % dei fondi UE controllati): quattro progetti per la costruzione di porti turistici¹⁶, il prolungamento del pontile a Syros per attrarre navi da crociera più grandi, un edificio per la polizia portuale a Cadice, un mercato del pesce a A Coruña e un progetto di risanamento stradale ad Avilés. Sebbene si ritenga che non abbiano in realtà perseguito obiettivi di politica dei trasporti, alcuni progetti visitati hanno apportato benefici quantitativi o qualitativi alle rispettive località.

18. Inoltre, molti investimenti effettuati risentono dei collegamenti inefficaci con il rispettivo hinterland («Port 2000» a Le Havre) o di collegamenti mancanti (Bari, Brindisi, Langosteira e Ferrol). Sebbene «Port 2000», Bari e Ferrol siano stati considerati efficaci, questi cinque progetti, che rappresentano il 47,7 % delle somme erogate a titolo di cofinanziamento controllate dalla Corte, avranno verosimilmente bisogno di ulteriori considerevoli investimenti affinché le infrastrutture create possano essere collegate ai rispettivi hinterland e funzionare secondo la propria capacità.

¹⁶ Ragusa, Vieste, Chipiona e Mitilene.

RIQUADRO 3

ESEMPI DI PROGETTI EFFICACI SOTTOPOSTI AD AUDIT



Parte del progetto di Trestrieri
© Comune di Messina

1. A Trestrieri sono stati impiegati 10,5 milioni di euro per cofinanziare la costruzione di due ormeggi e di una strada tangenziale per ridurre la distanza e il tempo di percorrenza dall'autostrada all'imbarco delle navi per i camion che vanno dalla Sicilia in continente e viceversa.

Il numero di camion che attraversano il centro della città di Messina è stato ridotto del 98 % e il numero di incidenti che coinvolgevano mezzi pesanti è sceso del 50 %. Oltre a una riduzione del numero di morti causate da incidenti stradali, vi è stata una considerevole riduzione dell'inquinamento nel centro cittadino.

2. Il progetto «Port 2000» a Le Havre consisteva nella costruzione di quattro spazi per ormeggi, di dighe, di banchine e in lavori di dragaggio per allargare e rendere più profondo il canale di accesso, oltre allo sviluppo di collegamenti via terra all'interno dell'area portuale e ad alcuni lavori di preservazione dell'ambiente. Il cofinanziamento FESR è ammontato a 38,1 milioni di euro. In seguito al progetto è aumentato sia il volume delle merci caricate (del 117 % dal 1999 al 2006) sia il numero dei container attirati (del 162 % dal 1999 al 2010), ed è migliorato il livello di sicurezza presso i nuovi terminal, dove sono diminuiti i casi di furto e di incidenti segnalati.



Lavori di costruzione e operazioni nella prima fase di «Port 2000»
© Autorité portuaire du Havre

3. Nel porto di Avilés/San Juan de la Nieva, dal 2002 al 2005 sono state costruite due banchine (cofinanziamento UE di 6,5 milioni di euro).

L'ammontare del carico movimentato tramite questo porto è quadruplicato a partire dal completamento del progetto (da 244 191 tonnellate nel 2001 a 1 366 911 tonnellate nel 2006).

Banchine del porto di Avilés
© Autoridad Portuaria de Avilés



Situazione durante i lavori



Situazione dopo i lavori

4. Un progetto intrapreso con 4,9 milioni di euro di cofinanziamento dal 2005 al 2009 sull'isola di Tinos, un rinomato luogo di pellegrinaggio nella regione delle Isole dell'Egeo meridionale, ha incrementato la capacità di ormeggio navi del porto, riducendo

così la possibilità di incidenti. Inoltre, il traffico portuale è stato mantenuto fuori dal centro cittadino, riducendo gli ingorghi e risolvendo il problema della mancanza di parcheggi per i visitatori.



L'area portuale di Tinos

RIQUADRO 4

ESEMPIO DI PROGETTO INEFFICACE

A Le Havre, un progetto ferroviario che ha ricevuto un cofinanziamento di 8,4 milioni di euro è stato attuato nel 2007 e 2008. Esso aveva per obiettivo l'ammodernamento e il potenziamento di parte della rete ferroviaria, al fine di migliorare l'organizzazione del trasporto via terra dei container attratti dal nuovo porto.

Per varie ragioni legate alla concezione stessa del progetto, e a causa di un'inefficiente movimentazione dei container presso i terminal e di ritardi nella costruzione che hanno portato a perdita di commesse, il progetto non è riuscito ad avere l'impatto previsto e l'incremento del numero di container attratti dal nuovo porto è stato appannaggio del trasporto su gomma.



Parte del progetto ferroviario cofinanziato a Le Havre

GESTIONE DEI PROGETTI E DEI PROGRAMMI

COSTRUZIONE DI INFRASTRUTTURE SENZA UNA VALUTAZIONE PRELIMINARE DEI BISOGNI A LUNGO TERMINE IN MATERIA DI SVILUPPO PORTUALE

19. I progetti di infrastrutture su vasta scala per porti marittimi richiedono una pianificazione adeguata che tenga conto, per conseguire risultati ottimali, delle priorità locali o regionali in materia di sviluppo portuale. A tal fine, le autorità di gestione dovrebbero indicare in un piano di sviluppo portuale appropriato i propri bisogni a lungo termine e le necessità di sviluppo. Tale piano dovrebbe comprendere una stima dei futuri volumi di passeggeri e merci, un esame dell'accesso alle reti di trasporto interno e di eventuali problematiche ambientali, nonché un'analisi dei possibili costi e benefici. In questo contesto, l'audit ha valutato se esistessero piani strategici a lungo termine per lo sviluppo portuale e se le regioni se ne avvalsero per stabilire le priorità in materia di investimenti nelle relative infrastrutture. La Corte ha rilevato che nessuna delle regioni controllate disponeva di un piano strategico di sviluppo portuale a lungo termine che corroborasse le decisioni di investimento e che solo una delle nove regioni controllate (la regione greca delle Isole dell'Egeo meridionale) si basava su studi di valutazione dei bisogni delle varie isole in modo da sostenere lo sviluppo a lungo termine delle infrastrutture portuali al momento dell'adozione delle decisioni relative ai progetti. Il **riquadro 5** espone la situazione per tutte le regioni controllate.

RIQUADRO 5

NESSUNA DELLE REGIONI DISPONEVA DI UN PIANO STRATEGICO A LUNGO TERMINE PER LO SVILUPPO PORTUALE

In **Grecia**, una legge in vigore dal gennaio 2006 obbligava i 12 porti principali di interesse internazionale a predisporre piani strategici per lo sviluppo portuale a lungo termine. Prima di tale legge, la regione delle Isole dell'Egeo meridionale si avvaleva di studi per orientare i finanziamenti sui bisogni concreti delle varie isole in termini di progetti. Nell'altra regione greca controllata (le Isole dell'Egeo settentrionale), le domande di espansione portuale venivano esaminate caso per caso da un comitato interministeriale.

In **Spagna**, un organismo intermedio¹⁷ valutava tutte le proposte di investimento in materia di infrastrutture portuali esaminando i piani di attività evolutivi dei «porti di interesse nazionale» e i relativi piani quinquennali di sviluppo.

All'inizio del periodo 2000-2006, non esisteva in **Italia** alcuna strategia di pianificazione per gli investimenti portuali, né a livello regionale né a livello nazionale. Un «Piano generale dei trasporti e della logistica» è stato approvato nel dicembre 2002 ed è tuttora in vigore, non essendo stato stabilito alcun piano successivo. Nel 2003 è stato istituito un gruppo di lavoro per sincronizzare gli investimenti a livello nazionale e regionale.

In **Francia**, le decisioni relative al cofinanziamento di infrastrutture portuali erano basate su una decisione del ministero dei trasporti. Nel 2010 è stato proposto un regime nazionale di infrastrutture di trasporto («*Schéma national des infrastructures de transport*») al fine di sviluppare alternative al trasporto su strada, collegando gli investimenti al loro impatto sul riscaldamento globale, ma tale proposta non era stata ancora adottata al momento dell'audit.

¹⁷ Puertos del Estado, facente capo al ministero delle Infrastrutture.

INSUFFICIENZA DI PROGETTI IDONEI E RITARDI NEL COMPLETAMENTO DEGLI STESSI

- 20.** L'audit ha inoltre valutato le modalità di selezione dei progetti, rilevando che le procedure adottate variavano a seconda delle regioni controllate. Tali procedure comprendevano i consueti inviti a presentare proposte (Grecia), la selezione operata a livello nazionale (Spagna), la discussione dei progetti a livello nazionale, seguita dalla loro adozione a livello regionale (Francia) e la selezione dei progetti operata unicamente a livello regionale (Italia).
- 21.** Per un risultato ottimale, le autorità di gestione dovrebbero poter scegliere fra una serie di progetti in concorrenza per il medesimo finanziamento, ma nella maggior parte dei casi, non essendovi un numero sufficiente di progetti idonei, la situazione di concorrenza non si è verificata. Il semplice fatto che un progetto avesse ottenuto le autorizzazioni richieste¹⁸ spesso bastava a garantirne la selezione ai fini del finanziamento.
- 22.** In una precedente relazione¹⁹, la Corte aveva raccomandato alla Commissione di porre l'accento sull'efficacia dei fondi strutturali anziché sull'assorbimento ottimale dei fondi. Tuttavia, un'ulteriore conseguenza dell'insufficienza di progetti idonei e dei ritardi dei progetti in corso è stato il ricorso al finanziamento retroattivo (ossia la riallocazione dei fondi a progetti sostitutivi), per evitare la potenziale perdita di finanziamenti UE.

¹⁸ Autorizzazioni per l'uso del terreno, permessi ambientali, autorizzazioni archeologiche ecc.

¹⁹ Punto X, lettera d), della relazione speciale n. 7/2003.

RIQUADRO 6

IL FINANZIAMENTO RETROATTIVO NELLE REGIONI ITALIANE OGGETTO DELL'AUDIT

Nel programma operativo siciliano, per quanto riguarda la misura in questione, sono stati aggiunti 18 progetti sostitutivi nel settore dei trasporti (su un totale di 30), per un valore complessivo di circa 50 milioni di euro. Per l'intero programma operativo, una somma complessiva di quasi 2,8 miliardi di euro, corrispondenti a un terzo del valore totale del POR Sicilia 2000-2006 (8,4 miliardi di euro), è stata riassegnata in questo modo.

Per la Puglia, sono stati aggiunti 89 progetti sostitutivi nel campo dei trasporti, portando a 109 il totale dei progetti a titolo della misura. Il valore complessivo dei progetti sostitutivi è ammontato a circa 217 milioni di euro, pari al 58 % della spesa totale riguardante la misura (372 milioni di euro). Per quanto concerne l'asse 6 (Reti), è stato riassegnato in questo modo un totale di 265 milioni di euro, pari al 50 % della spesa totale relativa all'asse (525 milioni di euro). Per l'intero programma operativo, i progetti sostitutivi hanno rappresentato in totale circa 1 200 milioni di euro, pari al 23 % del valore totale del programma operativo (5 200 milioni di euro).

- 23.** Per beneficiare di un finanziamento retroattivo da parte dei fondi strutturali, questi progetti devono soddisfare i criteri di selezione stabiliti per i progetti inizialmente proposti dal richiedente. Due dei tre progetti sostitutivi²⁰ controllati in Italia non hanno però conseguito in maniera soddisfacente gli obiettivi stabiliti. Nonostante il progetto realizzato ad Augusta, il porto è vuoto (cfr. esempio 2, **riquadro 2**), mentre a Bari non si è provveduto al collegamento con la rete ferroviaria nazionale, rendendo difficile il conseguimento del principale obiettivo del progetto, vale a dire la creazione di un nodo multimodale.
- 24.** Si sono registrati notevoli ritardi nel processo di approvazione dei lavori di costruzione, spesso imputabili al numero di autorizzazioni e di permessi necessari. Ad esempio, nella regione delle Isole dell'Egeo settentrionale (Grecia), l'origine di uno dei progetti controllati risaliva al 1984, quando erano stati rilasciati i permessi archeologici per la costruzione di un porto, avviata nel 2006; in Sicilia (Italia), la procedura relativa a uno dei progetti è durata dal 1991 al 2008 e ha richiesto il rilascio di 33 autorizzazioni e concessioni da parte di autorità ambientali, statali, regionali e tecniche nonché da parte della Commissione.
- 25.** Ciò ha comportato, talvolta, spese supplementari per rendere l'infrastruttura nuovamente operativa, come nel caso di Vieste (Italia), dove la costruzione di un porto turistico, avviata nel 2000 con un cofinanziamento di 3,6 milioni di euro, è stata talmente ritardata da rendere necessari importanti investimenti migliorativi per adattare l'infrastruttura e la concezione, divenuti obsoleti, agli standard attuali e alle esigenze degli utenti, al fine di rendere il porto funzionale (per un costo stimato in 1,5 milioni di euro).

**LA SUPERVISIONE DA PARTE DELLE AUTORITÀ DI GESTIONE
NON È STATA INCENTRATA SULL'EFFICACIA E IL MONITORAGGIO
DEI PROGETTI È STATO INTERROTTO UNA VOLTA ULTIMATI
I LAVORI DI COSTRUZIONE**

- 26.** Gli Stati membri devono adottare provvedimenti e collaborare con la Commissione per assicurare un utilizzo dei fondi UE conforme a principi di sana gestione finanziaria²¹. A tal fine, le autorità di gestione devono monitorare i propri programmi per garantirne la compatibilità con le politiche dell'Unione, procedere all'esame annuale dei principali risultati dell'anno precedente attraverso i «comitati di sorveglianza» e servirsi di indicatori appropriati per monitorare il programma e i progressi compiuti a livello di progetto. I comitati di sorveglianza dovrebbero assicurare l'efficienza e la qualità dell'esecuzione dell'intervento²². Era necessario, inoltre, che la Commissione fornisse orientamenti in merito all'instaurazione di sistemi di gestione e di controllo adeguati per assicurare la sana gestione finanziaria dei fondi strutturali e del Fondo di coesione.

²⁰ I progetti realizzati a Bari (Puglia), Tremestrieri e Augusta (Sicilia).

²¹ Articoli 8, paragrafo 4, 34, paragrafo 1, e 38, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

²² Articolo 35, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

27. Ogniquale volta sia possibile, gli indicatori a livello di programma devono precisare gli obiettivi quantificati e le realizzazioni fisiche, i risultati e, appena possibile, l'impatto al livello appropriato (asse prioritario o misura)²³. A livello di progetto, dei buoni indicatori dovrebbero consentire una supervisione appropriata dell'avanzamento dei lavori e della spesa corrispondente, nonché del conseguimento di risultati e di impatto in termini di un miglioramento quantitativo e qualitativo nell'uso dell'infrastruttura.

28. La Corte ha riscontrato quanto segue:

- a) le riunioni del comitato di sorveglianza si limitavano a un dibattito sulla strategia generale imperniato sull'evoluzione della spesa, e non sulla discussione dei risultati conseguiti dai singoli progetti;
- b) le autorità di gestione hanno monitorato attentamente l'evoluzione della spesa e l'avanzamento dei lavori di costruzione, ma non il successivo utilizzo delle infrastrutture, non ritenendolo di loro competenza. Tuttavia, la Commissione ritiene che ciò rientri fra le competenze delle autorità nazionali/regionali²⁴. La Corte rileva che nessuno monitora l'uso e il funzionamento di tali infrastrutture una volta finanziate e costruite, per cui può accadere che non venga segnalata l'esistenza di strutture inutilizzate o inefficaci;
- c) gli indicatori selezionati per i programmi dalle autorità di gestione riguardavano di norma il livello di occupazione atteso, specie durante la costruzione, e realizzazioni descritte in termini alquanto generali, come ad esempio «dieci porti migliorati». In alcuni casi, i dati comunicati non erano basati sull'aggregazione di dati raccolti a livello di progetto, bensì su dati statistici generali a carattere regionale, non legati ai progetti finanziati;
- d) gli indicatori relativi ai progetti erano incentrati sulle realizzazioni anziché sui risultati; spesso erano troppo generici per essere pertinenti o consistevano in semplici misurazioni (ad esempio il numero di metri quadrati di «area portuale migliorata»). Tali indicatori, inoltre, non erano monitorati durante l'esecuzione del progetto. Nel campione esaminato erano rari gli indicatori ben definiti; nel **riquadro 7** viene tuttavia descritto un esempio di buone pratiche;
- e) alle autorità di gestione non era stato fornito alcun orientamento in materia di sana gestione finanziaria. D'altronde, l'audit condotto dalla direzione generale della Politica regionale non comprendeva gli aspetti dei programmi e progetti controllati dalla Corte inerenti alla sana gestione finanziaria.

²³ Articolo 36, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1260/1999.

²⁴ Cfr. risposta della Commissione a osservazioni analoghe riguardo a infrastrutture cofinanziate inutilizzate (riquadro 7, secondo paragrafo, della relazione speciale n. 9/2010 «I fondi dell'UE spesi per interventi strutturali nel settore dell'approvvigionamento idrico per consumo domestico sono utilizzati in modo ottimale?»).

LENTEZZA DELLA PROCEDURA DI APPROVAZIONE PER I GRANDI PROGETTI

- 29.** Per i grandi progetti FESR e i progetti del Fondo di coesione, la Commissione approva il cofinanziamento UE mediante adozione di una decisione specifica. Il regolamento prevedeva, a tal fine, un'apposita procedura e un termine entro il quale dovevano essere adottate le decisioni (entro due mesi dal ricevimento della richiesta)²⁵. Il campione di audit comprendeva quattro grandi progetti e tre progetti a titolo del Fondo di coesione. La Corte ha riscontrato quanto segue:
- a) il lasso di tempo stabilito per la valutazione delle domande non è mai stato rispettato (per i sette progetti ci sono voluti in media 19 mesi per adottare la decisione iniziale e, in due casi, tre anni)²⁶;
 - b) per quanto riguarda i progetti controllati, non sono stati formulati commenti riguardo a collegamenti inefficaci o inesistenti con l'hinterland per i progetti di Bari e Ferrol o al fatto che il progetto relativo a un «bacino di carenaggio per costruzioni speciali» a Campamento non fosse conforme alle condizioni di finanziamento (cfr. paragrafo 33).
- 30.** In relazioni precedenti, la Corte aveva inoltre raccomandato alla Commissione di migliorare la valutazione dell'impatto potenziale e reale fissando indicatori quantitativi appropriati prima di approvare un progetto²⁷.
- 31.** Gli indicatori usati per la supervisione dei grandi progetti e dei progetti del Fondo di coesione riguardavano la realizzazione (ossia quanto costruito). Non comprendevano i risultati, né i valori obiettivo misurabili per valutare l'impatto del finanziamento.

²⁵ Articolo 26 del regolamento (CE) n. 1260/1999: qualora sia necessario consultare la Banca europea per gli investimenti, il lasso di tempo entro il quale deve essere presa una decisione è di tre mesi.

²⁶ Il tempo intercorso comprende ovviamente il tempo necessario alla regione per rispondere ai quesiti posti dalla Commissione.

²⁷ Cfr. paragrafo 4.25 della relazione speciale n. 1/95 e paragrafo 42 della relazione speciale n. 7/2003.

RIQUADRO 7

ESEMPIO DI BUONE PRATICHE NELLA FISSAZIONE DI INDICATORI

Un caso di buone pratiche che merita di essere segnalato è il grande progetto attuato a Le Havre, in Alta Normandia (Francia), intitolato «Port 2000», in cui sono stati definiti una serie di indicatori fisici, di risultato, di impatto e multimodali. Oltre a una valutazione particolare degli aspetti ambientali e a un sondaggio sul grado di soddisfazione degli utenti, della popolazione locale e dei visitatori, si è proceduto al monitoraggio regolare di questi indicatori da parte di un organismo specifico, composto dal beneficiario, da personale della sede locale dell'ufficio statistico e da un organo amministrativo regionale.

IL RUOLO DELLA COMMISSIONE NELL'AMBITO DEI COMITATI DI SORVEGLIANZA

- 32.** La normativa imponeva alla Commissione di svolgere un esame annuale dei principali risultati dell'anno precedente nell'ambito dei «Comitati di sorveglianza», seppure con voto consultivo²⁸.
- 33.** La Corte ha rilevato pochi elementi che confermano un tentativo da parte della Commissione di influire sui lavori del comitato di sorveglianza affinché garantissero una spesa efficace. Ad esempio, nel caso del porto di Gela (Sicilia), il progetto è stato abbandonato e i fondi corrispondenti sono stati utilizzati per proseguire la costruzione delle autostrade Palermo-Messina e Catania-Gela, contrariamente all'obiettivo perseguito che consisteva nel passare dal trasporto su strada ad altre modalità; nel progetto portuale di Campamento (cfr. **riquadro 2**), la Commissione ha permesso di modificare la finalità del progetto, da terminale per container a bacino di carenaggio per costruzioni speciali. Poiché le norme vigenti per questo tipo di porto consentono di finanziare, attraverso il Fondo di coesione, solo le infrastrutture che accrescono l'efficienza intermodale, la finalità modificata di questo progetto non era conforme agli orientamenti TEN-T (requisito applicabile ai progetti a titolo della coesione).
- 34.** Non vi sono inoltre elementi da cui risulti che la Commissione sia intervenuta o abbia sollevato obiezioni riguardo all'attuazione dei grandi progetti e dei progetti del Fondo di coesione controllati, sebbene i risultati dei progetti non fossero conformi agli obiettivi per i quali era stato erogato il cofinanziamento. Ad esempio, nel caso del progetto relativo all'interporto di Bari, gli obiettivi relativi all'intermodalità non sono stati conseguiti e gli edifici sono rimasti vuoti in quanto i nuovi binari non sono connessi alla rete ferroviaria nazionale; la società ferroviaria nazionale non ha infatti autorizzato il beneficiario a usufruire delle loro infrastrutture.

²⁸ Ciò comporta, nuovamente, la possibilità di esaminare i risultati iniziali, la loro pertinenza, il conseguimento degli obiettivi quantificati, il monitoraggio e l'attuazione e, quindi, di influire sulle possibilità di accrescere l'efficacia del progetto al momento della valutazione intermedia (che sarà svolta da un valutatore indipendente sotto la responsabilità dell'autorità di gestione e in collaborazione con la Commissione). Come rilevato nella relazione speciale n. 1/2007, le due valutazioni in questione avrebbero dovuto aver luogo in un momento in cui era prematuro stabilire l'efficacia e l'impatto della misura, considerati i ritardi e la lentezza con cui i programmi erano stati avviati (cfr. paragrafo 20 e riquadro 4 della relazione speciale n. 1/2007).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

- 35.** La Corte ha rilevato che solo 11 delle 27 infrastrutture di trasporto controllate nell'ambito dei progetti portuali cofinanziati dai fondi strutturali e dal Fondo di coesione nel periodo di programmazione 2000-2006 funzionavano in maniera efficace. Inoltre, gli obiettivi perseguiti da un terzo dei progetti controllati non concernevano i trasporti. Oltre all'inefficacia di alcuni progetti, la Corte ha constatato casi in cui le infrastrutture a cui si riferivano i progetti non erano nemmeno in uso; inoltre, alcuni importanti progetti, il cui valore ammonta al 70,8 % dell'importo totale controllato, all'epoca dell'audit non erano stati completati. Undici progetti erano stati ultimati per tempo, mentre negli altri 12 casi di progetti completati i lavori di costruzione erano stati portati a termine con un ritardo medio di 26 mesi. Inoltre, per cinque progetti, che rappresentano quasi la metà degli importi controllati, le infrastrutture richiederanno ulteriori cospicui investimenti per potere essere utilizzate in maniera efficace.
- 36.** Dall'audit è emerso anche che nessuna delle regioni visitate disponeva di un piano di sviluppo portuale a lungo termine e di una valutazione dei bisogni su cui basare la selezione dei progetti per infrastrutture portuali. Mancavano inoltre progetti adeguati fra i quali selezionare i più idonei a beneficiare delle risorse stanziato. Alcune regioni hanno usufruito della possibilità di erogare finanziamenti retroattivi a progetti sostitutivi, al fine di assorbire le risorse stanziato disponibili. Due dei tre progetti sostitutivi inclusi nel campione non hanno però raggiunto gli obiettivi stabiliti. Si è riscontrato, per giunta, che le procedure amministrative nazionali per il rilascio delle autorizzazioni e dei permessi di costruzione erano spesso lunghe e farraginose.

RACCOMANDAZIONE 1

La Commissione dovrebbe:

- a) ricordare agli Stati membri che sono tenuti a utilizzare i fondi dell'UE secondo i criteri della sana gestione finanziaria. La Commissione dovrebbe fornire, a tal fine, orientamenti appropriati e diffondere le migliori prassi rilevate negli Stati membri;
- b) nelle proprie decisioni concernenti le infrastrutture portuali e nella supervisione delle stesse, fare in modo che i fondi strutturali siano usati in maniera efficace in funzione degli obiettivi stabiliti nei programmi operativi;
- c) nel prossimo periodo di riferimento, subordinare la concessione dell'aiuto previsto dalla politica di coesione per le infrastrutture portuali all'esistenza di una strategia globale a lungo termine per lo sviluppo portuale (basata sulla valutazione dei bisogni) per tutti i porti della regione.

37. Scarsa considerazione è stata prestata al monitoraggio e alla supervisione dei risultati dei progetti:

- a) i comitati di sorveglianza si sono concentrati sull'utilizzo puntuale degli stanziamenti e sulle strategie generali di intervento, mentre il monitoraggio dei progetti da parte delle autorità di gestione era incentrato sul tasso di esecuzione della spesa; gli indicatori erano concepiti principalmente per monitorare la spesa e la costruzione. I risultati e l'impatto delle infrastrutture portuali cofinanziate non sono stati monitorati e sono stati rilevati casi di porti vuoti e di infrastrutture portuali inutilizzate;
- b) vi sono pochi elementi che confermano l'esercizio, da parte della Commissione, di una supervisione adeguata per i grandi progetti e i progetti del Fondo di coesione controllati, nonché il suo effettivo intervento nell'ambito dei comitati di sorveglianza per garantire l'efficacia della spesa e sollecitare la definizione e l'impiego di indicatori di risultato e di impatto.

RACCOMANDAZIONE 2

La Commissione dovrebbe:

- a) **mirare maggiormente all'efficacia dei progetti cofinanziati:**
 - incoraggiando l'uso sistematico di indicatori di risultato e di impatto da parte delle autorità di gestione;
 - facendo in modo che anche le visite in loco vertano sostanzialmente su questioni di efficacia; e
 - introducendo il principio che subordina la concessione dei finanziamenti UE al conseguimento dei risultati previsti;
- b) **espletare verifiche ex post sull'uso delle infrastrutture cofinanziate servendosi di un campione estratto in base a una valutazione del rischio, al fine di appurare se l'attenzione sia stata effettivamente spostata dalla spesa ai risultati e all'impatto.**

- 38.** L'audit ha inoltre palesato che le valutazioni e le decisioni della Commissione relative ai grandi progetti e ai progetti del Fondo di coesione non hanno dato luogo a interventi volti a ovviare alle debolezze dei progetti constatate nel corso dell'audit.

RACCOMANDAZIONE 3

La Commissione dovrebbe rafforzare la procedura di valutazione per i grandi progetti e i progetti del Fondo di coesione, al fine di migliorare la rilevazione di gravi debolezze e l'adozione di misure appropriate per porvi rimedio.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 15 febbraio 2012.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

RIPARTIZIONE, PER STATO MEMBRO, DEI FINANZIAMENTI A TITOLO DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FONDO DI COESIONE DESTINATI ALLA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO IN PORTI MARITTIMI (PERIODO 2000-2006)

Stato membro	Importi cofinanziati (in euro)	% del totale
Germania	45 510 773	1,61
Estonia	10 406 063	0,37
Grecia	358 949 324	12,74
Spagna	1 468 837 862	52,12
Francia	246 157 336	8,73
Italia	339 411 748	12,04
Lettonia	3 540 075	0,13
Lituania	2 847 117	0,10
Malta	1 269 683	0,05
Paesi Bassi	4 892 440	0,17
Polonia	28 487 500	1,01
Portogallo	180 258 177	6,40
Regno Unito	58 923 315	2,09
Cooperazione transfrontaliera nell'UE	55 426 574	1,97
Cooperazione interregionale dell'UE	13 359 052	0,47
TOTALE	2 818 277 039	100,00

Fonte: Commissione europea, direzione generale della Politica regionale.

TABELLA RIEPILOGATIVA DEI PROGETTI SELEZIONATI, PER REGIONE

Regione/ paese	Titolo del progetto	Contenuto e obiettivo del progetto	Tipo di progetto (C/P/S/U*)	Costo totale (in euro)	Cofinanziamen- to UE (in euro)
SPAGNA					
Andalusia	1. Infrastrutture portuali a Campamento , San Roque.	Lavori portuali (sbarramento di chiusura, tre banchine, dragaggio, spazio terminal) relativi a un terminale per container; in seguito tale obiettivo è stato modificato per predisporre un bacino di carenaggio per costruzioni speciali.	C	37 688 436	16 582 912
	2. Sviluppo del porto turistico di Chipiona .	Lavori (ripristino dei pontoni, dragaggio e ampliamento della capitaneria) per accrescere di 77 unità (per un totale di 377 posti) il numero di ormeggi nel porto turistico, al fine di incrementare il turismo e ridurre la lista delle imbarcazioni da diporto in attesa di un punto di attracco.	P	3 918 801	2 155 341
	3. Nuovo edificio riservato al personale addetto alla manutenzione e a uffici per la polizia portuale di Cadice .	Costruzione di un edificio destinato a ospitare officine, un magazzino, spogliatoi, uffici e il centro controllo servizi della polizia portuale.	S	1 439 075	719 538
Asturie	4. Ampliamento del porto di Gijón .	Lavori portuali (nuovo bacino, frangiflutti e terminal per merci sfuse liquide e secche) per creare la capacità necessaria a far fronte al traffico crescente di merci secche sfuse, di prodotti petroliferi e di gas naturale, nonché per creare occupazione.	C	450 000 000	247 500 000
	5. Banchine sud e ovest di San Juan de Nieva/Avilés (fase I).	Costruzione di due banchine per consentire al porto di attrarre imbarcazioni con pescaggio maggiore.	C	13 109 074	6 554 522
	6. Avilés — Lavori di miglioramento della Avenida Conde Guadalhorce con modifiche della parete che costeggia l'area pedonale.	Riqualificazione di un'area in degrado tra il porto e la città, comprendente 1 km di viale riasfaltato, per una superficie totale di 25 350 m ² dotata di panchine, cestini per l'immondizia, illuminazione e ormeggi per natanti.	U	2 437 342	1 218 671
Canarie	7. Porto di Arinaga , 1 ^a fase, molo di Agüimes , fase A.	Costruzione di un molo e pavimentazione del piazzale nel quadro della costruzione di un porto industriale per decongestionare il porto di Las Palmas (in precedenza sono stati spesi altri 298 000 euro di fondi UE).	C	23 480 152	11 750 152
	8. « Diga sud » nel porto di Las Palmas .	Costruzione di un frangiflutti nel porto di Las Palmas per mantenere le onde di altezza superiore ai 5 m all'esterno dell'area portuale.	C	13 857 520	6 928 760
	9. Pavimentazione del molo Gran Canaria nel porto di Las Palmas .	Lavori portuali per sostituire una superficie di 150 000 m ² e installare torri di illuminazione, fognature, binari di scorrimento per le gru, reti elettriche e dispositivi di telecomunicazione sotterranei in un terminal esistente per consentire la movimentazione di un maggior numero di container.	C+S	10 158 820	5 079 410

ALLEGATO II

Regione/ paese	Titolo del progetto	Contenuto e obiettivo del progetto	Tipo di progetto (C/P/S/U*)	Costo totale (in euro)	Cofinanziamen- to UE (in euro)
SPAGNA					
Galizia	10. Lavori portuali esterni a Punta de Langosteira.	Ampliamento del porto esistente tramite la costruzione di un nuovo bacino, un frangiflutti e un terminal per merci sfuse liquide e secche, con strada di accesso a un vicino sito industriale in modo da deviare il traffico portuale più pericoloso fuori dalla città, risolvere il problema della pressione del porto sulla città e creare occupazione.	C	575 182 943	257 539 720
	11. Nuovi magazzini per il mercato e l'esportazione del pesce nel porto di A Coruña.	Costruzione di un nuovo edificio per il mercato del pesce all'ingrosso (con aree per lo scarico del pesce, locali commerciali, locali per la preparazione del pesce e per la preparazione al relativo trasporto, un impianto per la produzione di ghiaccio, un bar, locali amministrativi, uffici per la polizia portuale e uffici vari, sale riunioni, una banca e locali tecnici) in modo da incrementare l'efficienza delle operazioni commerciali, di trattamento e di spedizione dei prodotti ittici.	S	18 708 024	9 319 121
	12. Ampliamento del porto di Ferrol.	Costruzione di un terminal per container e merci sfuse secche, di un frangiflutti, un molo, una piattaforma e della relativa strada di accesso nonché di tre spazi per ormeggi (altri 25 189 895 euro di fondi UE saranno spesi in una fase successiva).	C	138 925 795	39 554 238
FRANCIA					
Alta Normandia	13. «Porto rapido» destinato ad accogliere navi container di grandi dimensioni a Le Havre (Port 2000) — 1ª fase.	Lavori portuali (costruzione di quattro terminal e di un molo di protezione, ampliamento del canale di accesso, lavori di dragaggio e di preservazione dell'ambiente e collegamenti per il trasporto via terra all'interno dell'area portuale) per accogliere le navi container di maggiori dimensioni in condizioni di produttività e sicurezza ottimali e con l'obiettivo multimodale di incrementare il trasporto ferroviario e fluviale di container (il progetto rientra in un progetto di più ampia portata del valore di circa 1,5 miliardi di euro).	C	152 399 384	38 099 846
	14. Completamento del collegamento ferroviario con il Port 2000 di Le Havre.	Il progetto fa parte dei lavori effettuati sulla terraferma (ammodernamento del collegamento ferroviario con i terminal e accesso alla linea ferroviaria per Parigi) per migliorare il trasporto su rotaia dei container attratti dal nuovo porto.	C	39 700 999	8 400 000
	15. Ammodernamento delle attrezzature — Acquisto di nuove attrezzature (1ª tranche) nel porto di Rouen.	Acquisto di due gru mobili per accrescere l'efficienza e la sicurezza nel porto di Rouen.	S	3 300 000	990 000

ALLEGATO II

Regione/ paese	Titolo del progetto	Contenuto e obiettivo del progetto	Tipo di progetto (C/P/S/U*)	Costo totale (in euro)	Cofinanziamen- to UE (in euro)
GRECIA					
Isole dell'Egeo meridionale	16. Banchina di attracco per navi da crociera nel porto di Syros .	Costruzione di una banchina (73,50 m x 9,80 m) per ampliare la piattaforma già esistente nel porto di Ermopoli al fine di sostenere il miglioramento del porto e incentivare il turismo aumentando il numero di visitatori sull'isola.	P	1 660 894	1 458 714
	17. Lavori di costruzione intesi a migliorare il porto di Tinos .	Lavori portuali (estensione dei moli esistenti, ampliamento delle piattaforme e creazione di spazi per ormeggi) per migliorare il bacino e i servizi nel porto di Tinos.	P	4 894 210	4 019 793
	18. Lavori di costruzione nel porto di Athinios a Tira (Santorini) .	Lavori portuali (miglioramento della piattaforma esistente, costruzione di un nuovo molo, miglioramento della strada di accesso al porto e costruzione di un'area di parcheggio) per migliorare il porto di Athinios a Santorini aumentando il numero di ormeggi, per incentivare il turismo e attrarre un maggior numero di visitatori sull'isola.	P	3 734 650	2 377 096
Isole dell'Egeo settentrionale	19. Sviluppo del porto di Karlovasi .	Lavori portuali (scavo, dragaggio, costruzione di una strada di accesso e aree di parcheggio) per aumentare le possibilità di attracco (da una a tre) e accogliere navi con una maggiore capacità, nonché per garantire la sicurezza nella fase di attracco al porto (in una fase precedente sono stati spesi altri 512 121 euro di fondi UE).	P	9 467 000	6 190 805
	20. Porto di Myrinas .	Costruzione di un molo di 310 m per proteggere le navi ormeggiate dai venti spiranti da Nord-Ovest (in una fase precedente sono stati spesi altri 1 203 226 euro di fondi UE).	P	11 000 000	9 632 600
	21. Porto turistico di Mitilene , infrastrutture e edifici.	Esecuzione di lavori (costruzione di diversi edifici, tra cui un teatro all'aperto, una torre di controllo, un ulteriore strato di cemento, una recinzione, sistemi di reti) per completare un porto turistico da 222 posti barca in modo da aumentare il benessere dei cittadini attirando turisti ad alto reddito (in una fase precedente sono stati spesi altri 5 300 000 euro di fondi UE).	P	6 646 195	5 943 850

ALLEGATO II

Regione/ paese	Titolo del progetto	Contenuto e obiettivo del progetto	Tipo di progetto (C/P/S/U ¹)	Costo totale (in euro)	Cofinanziamen- to UE (in euro)
ITALIA					
Puglia	22. Completamento del porto turistico di Vieste .	Lavori di costruzione (estensione della banchina, dragaggio, costruzione di diversi edifici, di una strada di accesso e sistemi di reti) per un porto turistico in grado di ospitare 447 yacht, al fine di migliorare le infrastrutture che servono importanti aree turistiche (in un periodo precedente sono stati spesi altri 497 705 euro di fondi UE).	P	9 834 534	2 532 711
	23. Completamento dell'interporto di Bari Lamasinata — Il fase.	Costruzione di tre depositi e di un edificio direzionale, nonché di strade, aree di parcheggio, sistemi e reti ferroviari, servizi di pubblica utilità nell'ambito di un'area interportuale più ampia volta allo sviluppo integrato della rete regionale dell'intermodalità, al fine di favorire il riequilibrio modale a favore delle ferrovie e del mare (parte di un contributo UE di 30 675 263 euro per l'intero grande progetto).	C	27 355 200	7 984 001
	24. Rafforzamento del collegamento e dei servizi ferroviari nell'area portuale esterna di Brindisi .	Opere ferroviarie (rinnovo dei binari, rafforzamento dei letti dei binari, riattivazione di vecchie linee e collegamento con l'area portuale) dirette allo «sviluppo di un sistema integrato di servizi di logistica e di distribuzione in grado di favorire la connessione tra l'asse Nord-Sud interno alla regione e la comunicazione con le altre direttrici dei corridoi internazionali n. 8 e n. 10». Il progetto usufruisce di un contributo UE di 36 720 480 euro erogato a favore dell'intero programma locale.	C	36 720 480	4 497 285
Sicilia	25. Messina-Tremestrieri — Costruzione di due punti di attracco e relativo collegamento all'autostrada.	Costruzione di due punti di attracco di 150 metri in un bacino interno di 12 000 m ² ricavato mediante dragaggio; piazzale interno adibito a parcheggio, servizi e tunnel per ridurre il traffico (in particolare dei mezzi pesanti), la congestione e l'inquinamento nel centro urbano di Messina.	C	23 291 458	10 481 156
	26. Porto commerciale di Augusta .	Lavori portuali (banchine, attracchi Ro-Ro, edifici, marciapiedi, barriere, sistemi di reti) per consentire al porto commerciale di divenire un'alternativa logisticamente ed economicamente valida per il traffico che attraversa lo stretto di Messina e di attirare il traffico di container e carichi alla rinfusa. I lavori rientrano in un progetto portuale più ampio, del valore di 130 milioni di euro, per il completamento delle infrastrutture.	C	15 493 707	3 839 328
	27. Porto di Marina di Ragusa — Ragusa .	Costruzione di un nuovo porto turistico in grado di ospitare 723 yacht (due dighe, diversi edifici, pontoni, via d'accesso, posti auto, sistemi di reti) in modo da incrementare il turismo nella provincia di Ragusa, stimolare la spesa nel settore del turismo e ridurre la disoccupazione.	P	69 667 972	15 414 641
TOTALE				1 704 072 665	726 755 212

1

- C: infrastruttura per cargo e container
- P: infrastruttura per traffico passeggeri
- S: superstrutture
- U: progetto di sostegno allo sviluppo urbano

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

III. Primo trattino

Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, a gennaio 2012 erano stati ultimati 25 dei 27 progetti oggetto di audit. Di questi, 22 sono in uso, sebbene quattro progetti necessitino di investimenti aggiuntivi per stabilire collegamenti efficaci con il rispettivo hinterland. Per tre progetti devono essere ulteriormente migliorati l'efficacia e l'utilizzo. In base agli orientamenti relativi alla chiusura dei programmi 2000-2006, le autorità responsabili del programma devono informare la Commissione, al più tardi entro due anni dalla presentazione dei documenti di chiusura, circa il completamento delle operazioni che risultavano non ultimate o non operative. La Commissione assicurerà un seguito adeguato a questi casi.

III. Secondo trattino

Come regola generale, i programmi operativi devono essere conformi alla politica dei trasporti e ad altre politiche dell'UE. Inoltre, gli investimenti finanziati con i fondi destinati alla politica di coesione devono essere coerenti con le strategie di sviluppo regionale: ciò è in genere oggetto di verifica durante la fase di progettazione e di valutazione *ex ante* dei programmi.

III. Terzo trattino

La Commissione è al corrente del problema dei ritardi di costruzione e ha incoraggiato gli Stati membri a semplificare le procedure decisionali.

III. Quarto trattino

I risultati e l'impatto degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto non sono sempre immediatamente evidenti al termine dei lavori di costruzione, ma occorre qualche tempo perché si concretizzino, poiché anche le condizioni economiche possono variare durante la fase operativa. I vantaggi economici e sociali si manifestano soltanto alcuni anni dopo il completamento dei lavori di costruzione.

III. Quinto trattino

La Commissione ha approvato i grandi progetti e/o i progetti del Fondo di coesione tenendo conto di tutte le informazioni a sua disposizione, comprese le valutazioni economiche effettuate da esperti esterni. Gli orientamenti e i seminari di formazione della Commissione hanno contribuito a sviluppare la consapevolezza dei principi della sana gestione finanziaria.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

III. Sesto trattino

La Commissione partecipa ai comitati di sorveglianza svolgendo un ruolo consultivo entro i limiti delle disposizioni giuridiche e interviene ogni qualvolta lo ritenga opportuno. Inoltre, la Commissione dispone di altri strumenti per influenzare l'efficacia della spesa, ad esempio relazioni di monitoraggio, riunioni tecniche, sopralluoghi e lettere di osservazioni.

IV. Primo trattino

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione elaborando orientamenti e organizzando riunioni tecniche.

IV. Secondo trattino

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione e, per il quadro della politica di coesione 2014-2020, ha proposto un maggiore uso di indicatori di rendimento nella progettazione e organizzazione complessiva dei programmi e dei progetti.

Inoltre, nel libro bianco sui trasporti del marzo 2011 (COM(2011) 144 def. del 28.3.2011, punto 56), la Commissione ha riconosciuto la necessità di coordinare meglio i fondi strutturali e il Fondo di coesione con gli obiettivi della politica dei trasporti.

IV. Terzo trattino

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione e, per il quadro della politica di coesione 2014-2020, ha proposto l'introduzione di condizioni *ex ante* al fine di garantire l'esistenza di una pianificazione strategica di lungo termine prima di qualsiasi decisione di finanziamento.

La Commissione concorda sul fatto che la pianificazione delle infrastrutture per i porti marittimi dovrebbe avvenire nel contesto della pianificazione globale delle reti di trasporto. Ciò è indicato chiaramente all'articolo 4 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (COM(2011) 650 def. del 19.10.2011). Fra gli obiettivi della rete transeuropea figurano «l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali», «l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto» e «l'uso efficiente delle infrastrutture».

In questo contesto la Commissione ritiene che per conseguire risultati ottimali sia necessario inoltre effettuare una pianificazione strategica a lungo termine a livello nazionale e tenere conto degli effetti transnazionali.

IV. Quarto trattino

La Commissione ha già dato attuazione questa raccomandazione, svolgendo, ove opportuno, visite in loco dei progetti e organizzando riunioni tecniche con le rispettive autorità. Inoltre, la Commissione ha messo a punto un quadro per gli audit di rendimento che costituisce la base di una prima serie di audit mirati che sarà avviata nel 2012. La sua proposta per il quadro della politica di coesione 2014-2020 introduce incentivi per le autorità responsabili del programma, finalizzati a migliorarne l'efficacia, nonché sanzioni in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risultato. Tuttavia, la Commissione ritiene che gli indicatori di risultato e di impatto debbano essere fissati a livello di priorità e non a livello di progetto.

IV. Quinto trattino

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione ed effettua audit di chiusura per i progetti cofinanziati dal FESR e dal Fondo di coesione nel periodo di programmazione 2000-2006, selezionati sulla base dei rischi. Per il FESR è prevista un'ulteriore indagine nel 2012 che riguarderà il tasso di errore residuo nei programmi conclusi.

IV. Sesto trattino

La Commissione ritiene di aver già migliorato la qualità delle procedure decisionali relative ai grandi progetti nel periodo di programmazione 2007-2013.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

7. b)

Nell'ambito della gestione concorrente della politica di coesione, la responsabilità dell'esecuzione degli interventi e del relativo controllo spetta agli Stati membri. Solamente i grandi progetti e i progetti del Fondo di coesione necessitano di una decisione della Commissione, basata su una proposta di progetto presentata dallo Stato membro.

La Commissione sottolinea che soltanto 7 dei 27 progetti oggetto di audit della Corte necessitavano di una decisione della Commissione: tutti gli altri sono stati selezionati, eseguiti e controllati dalle autorità di gestione senza alcuna approvazione da parte della Commissione (si veda il punto 11).

OSSERVAZIONI

13.

L'obiettivo dei programmi FESR è soprattutto lo sviluppo regionale e locale, perciò i progetti devono innanzitutto aderire agli obiettivi della politica di coesione e agli obiettivi fissati in ciascun programma specifico. Le politiche dei trasporti e del turismo sono collegate alla politica di coesione, come nel caso dei finanziamenti dei porti marittimi. È chiaro pertanto che i progetti relativi ai porti cofinanziati dal FESR hanno varia natura: alcuni possono essere collegati ai grandi corridoi di trasporto, come il progetto TEN-T, mentre altri possono essere di dimensioni più modeste, come nel caso dei progetti relativi ai porti turistici (marine).

14.

Tutti i progetti approvati nell'ambito di un programma devono essere in linea con gli obiettivi del medesimo: ciò è verificato applicando i «criteri di selezione delle operazioni» approvati dal comitato di sorveglianza all'inizio del periodo di programmazione. Per il periodo di programmazione 2000-2006, i progetti del Fondo di coesione non facevano parte dei programmi operativi ma erano soggetti a singole procedure di approvazione.

15. b)

La Commissione osserva che 25 dei 27 progetti oggetto di audit avevano obiettivi direttamente inerenti ai trasporti o obiettivi inerenti ad altri settori finanziati dai fondi strutturali.

15. c)

La Commissione ritiene che questi due progetti perseguissero obiettivi in linea con i più ampi obiettivi della politica di coesione o con il programma in questione.

Riquadro 1 c)

Il progetto in Grecia veniva realizzato nell'ambito di un programma che aveva, tra l'altro, l'obiettivo strategico di sviluppare collegamenti di trasporto (comunicazione con le isole e accessibilità delle stesse).

Per quanto attiene al porto di Campamento, la Commissione ritiene che sia in linea con gli orientamenti TEN-T. I bacini di carenaggio sono elementi necessari delle infrastrutture di trasporto marittimo, direttamente collegati all'obbligo di migliorare la sicurezza e l'affidabilità della rete. I bacini di carenaggio hanno un'importanza fondamentale per la riparazione e la manutenzione delle navi e per i controlli di sicurezza delle stesse.

16. a)

Conformemente agli orientamenti relativi alla chiusura dei programmi 2000-2006, le autorità responsabili del programma devono informare la Commissione, al più tardi entro due anni dalla presentazione della relazione finale e dei documenti di chiusura dei programmi, in merito al completamento delle operazioni che risultavano non ultimate o non operative. Solo dopo tale periodo, la Commissione è in grado di considerare i progetti «non ultimati» o «non operativi» e di adottare le misure necessarie per recuperare i fondi UE ed eseguire le rettifiche finanziarie.

I progetti di costruzione dei porti sono grandi opere di ingegneria che richiedono un lungo periodo di pianificazione e di costruzione, durante il quale numerosi fattori possono influenzare l'avanzamento dei lavori.

L'allargamento del porto di Gijón era un grande progetto di ingegneria civile che comprendeva costruzioni nelle acque profonde del golfo di Biscaglia, noto per le alte maree e il notevole moto ondoso.

Per il porto di Langosteira, le autorità spagnole avevano chiesto una proroga del periodo di ammissibilità: il termine ultimo per il completamento dei lavori è pertanto il 31 dicembre 2011. Il numero di giorni di lavoro è strettamente dipendente dalle condizioni meteorologiche.

Nel caso di Brindisi, l'autorità di gestione stima che i lavori di costruzione si concluderanno nel maggio 2012 e che il progetto sarà operativo immediatamente dopo.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

16. b)

Sulla base delle informazioni fornite dalle autorità di gestione, la Commissione sottolinea che tutti i quattro progetti sono attualmente in uso.

Riquadro 2

Il Fondo di coesione dispone di un quadro giuridico che garantisce sufficiente flessibilità per adeguarsi al mutare delle situazioni e delle circostanze.

In precedenti risposte alla Corte e alla Commissione, le autorità spagnole hanno sottolineato che i profondi cambiamenti tecnologici nel settore del trasporto marittimo, l'aumento sostanziale delle infrastrutture per il trasporto di container e l'attuale crisi economica mondiale hanno reso necessaria una ridefinizione del progetto. Le varie modifiche al progetto non avevano l'obiettivo esclusivo di trasformare il bacino in un bacino di carenaggio per costruzioni speciali, ma anche di ampliare la serie di potenziali utilizzi.

Grazie al progetto, il porto può adesso essere impiegato per: traffico generico di container, traffico automobilistico, riparo, traffico generico di merci senza molo container (break-bulk), bacino galleggiante e banchina di riparazione, manutenzione e riparazione di grandi strutture galleggianti, nonché come ampio bacino di carenaggio.

L'obiettivo principale di questo progetto è rimasto invariato. I lavori hanno consentito di recuperare l'infrastruttura obsoleta esistente. La nuova infrastruttura è in grado di soddisfare i requisiti di un terminal container nonché di altri tipi di traffico mercantile.

Fra i documenti forniti dalle autorità spagnole figura un elenco di navi e dei rispettivi periodi di permanenza, da cui emerge che l'utilizzo delle infrastrutture portuali è aumentato costantemente.

Secondo le informazioni fornite dall'autorità di gestione, la parte del porto di Augusta cofinanziata dal FESR mediante questo progetto è completata e già parzialmente in uso. Le autorità italiane hanno fornito alla Commissione dati sui costi del progetto e sulle operazioni.

17. b)

Per quanto riguarda Campamento, Arinaga e Augusta, la Commissione rimanda alle risposte di cui al punto 16, lettera b), e al riquadro 2. Per il progetto di Le Havre, il problema dell'inefficacia sarà affrontato nel quadro del piano nazionale per le infrastrutture e i trasporti.

17. c)

La Commissione ritiene che gli otto progetti efficacemente raggiunto altri obiettivi di sviluppo regionale, ossia abbiano permesso di collegare i territori al fine di migliorare l'accessibilità e incrementare l'attività economica. Ciò contribuisce altresì all'efficacia dei progetti valutata in funzione dei vari obiettivi dei programmi cofinanziati e dei progetti del Fondo di coesione. Si veda inoltre la risposta di cui al riquadro 1, lettera c).

18.

Gli Stati membri sono costretti a fare delle scelte per garantire che i fondi limitati dell'UE siano utilizzati al meglio. Affinché gli investimenti nei porti risultino efficaci sono necessari investimenti complementari nelle reti stradale e autostradale: alcuni sono finanziati nell'ambito degli attuali programmi del FESR o del Fondo di coesione o da fondi nazionali. Si veda inoltre la risposta al punto 16, lettera b).

Riquadro 4

La Commissione ha già adottato provvedimenti volti a evitare problemi di questo genere in futuro. Ad esempio, l'articolo 26 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (COM(2011) 650 def. del 19.10.2011) afferma che «nell'ambito delle loro responsabilità, gli Stati membri, gli operatori dei porti e i gestori delle infrastrutture garantiscono: che i porti marittimi siano connessi con linee ferroviarie, strade e, ove possibile, vie navigabili della rete globale». Si veda inoltre la risposta al punto 17, lettera b).

19.

La normativa in vigore per il periodo 2000-2006 non obbligava ad avere uno specifico piano strategico di sviluppo portuale a lungo termine a sostegno delle decisioni di investimento. Pertanto, le autorità nazionali non hanno fornito strategie specifiche per ogni settore/categoria di intervento in ciascuna regione.

Gli investimenti finanziati dal FESR e dal Fondo di coesione devono essere conformi a una strategia regionale relativa alla regione in cui gli investimenti sono programmati, definita sulla base di un'analisi SWOT — analisi che valuta i punti di forza (*Strengths*), debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*) — e sostenuti da valutazioni economiche pertinenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

In generale, durante la preparazione del programma operativo è stata verificata la conformità con la strategia in materia di trasporto. Per valutare la pertinenza dei documenti di programmazione proposti rispetto ai contesti locali, regionali e nazionali è stata svolta una valutazione *ex ante*.

La Commissione ritiene che per conseguire risultati ottimali sia necessario inoltre effettuare una pianificazione strategica a lungo termine a livello nazionale e tenere conto degli effetti transnazionali.

21.

La Commissione ritiene che le autorità di gestione debbano essere in grado di scegliere tra diverse proposte di progetti maturi al fine di finanziare i progetti atti a conseguire meglio gli obiettivi del programma. Tuttavia, la concorrenza tra grandi progetti infrastrutturali è spesso limitata perché non esistono molti progetti pronti per l'esecuzione o perché i progetti proposti non sono in linea con gli obiettivi del programma.

22.

La Commissione non ritiene che la possibile insufficienza di progetti idonei sia il motivo principale del finanziamento retrospettivo.

A precise condizioni, i regolamenti sui fondi strutturali consentono che un programma comprenda progetti retrospettivi (si veda la risposta della Commissione nel riquadro 6).

23.

Per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi del progetto di Augusta, la Commissione rimanda alle risposte di cui al punto 16, lettera b), e al riquadro 2, esempio 2. Per il collegamento ferroviario a Bari, la realizzazione dei lavori necessari per migliorare il collegamento era prevista per il periodo 2007-2013.

Riquadro 6

Per garantire che i progetti retrospettivi soddisfino tutte le norme applicabili, la Commissione e le autorità italiane hanno concordato una serie di orientamenti volti a chiarire in quali circostanze i programmi finanziati dall'UE possono comprendere progetti di questo genere. I programmi FESR 2000-2006 vengono chiusi a condizione che le risorse investite in progetti retrospettivi siano riutilizzate per finanziare progetti in linea con il programma. Ciò garantisce che le risorse totali assegnate agli investimenti non risultino ridotte anche qualora un programma comprenda progetti retrospettivi.

24.

La Commissione è consapevole dei ritardi di realizzazione delle grandi infrastrutture e ha sollevato regolarmente la questione nei comitati di monitoraggio, nelle riunioni bilaterali e nelle lettere ufficiali agli Stati membri.

Le autorità nazionali sono responsabili della tipologia delle autorizzazioni. Tuttavia, la Commissione ha ripetutamente rammentato alle autorità degli Stati membri la necessità di semplificare le procedure decisionali e ha raccomandato di non appesantire ulteriormente l'amministrazione dei fondi UE. Di conseguenza, le autorità greche hanno recentemente proposto una legge per accelerare le procedure per il rilascio dei permessi ambientali.

In particolare, in Grecia le cause principali dei ritardi nell'esecuzione del progetto sono le scoperte archeologiche e i permessi ambientali.

25.

L'autorità di gestione ha informato la Commissione che i miglioramenti dei sistemi elettrico, fognario e di approvvigionamento idrico erano necessari a causa della nuova regolamentazione entrata in vigore durante l'esecuzione.

Inoltre, a metà del 2011, il progetto era parzialmente operativo, con una media di 300 ormeggi occupati sui 400 attualmente disponibili. Entro la metà del 2012, altri 200 ormeggi saranno resi operativi per un totale di circa 600 posti.

26.

Nel caso del FESR, i comitati di sorveglianza sono nominati dallo Stato membro per monitorare e controllare l'assistenza ai programmi, verificare come l'autorità di gestione gestisce i programmi, garantire il rispetto degli orientamenti e delle modalità di esecuzione del programma e esaminare le valutazioni.

La Commissione ha pubblicato alcuni orientamenti che forniscono un aiuto per instaurare e attuare sistemi di gestione e di controllo efficaci.

Inoltre, durante l'intero periodo di programmazione, la Commissione ha adottato misure specifiche finalizzate allo sviluppo delle capacità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

27.

I programmi FESR sono soggetti al controllo delle autorità di gestione sulla base degli indicatori fisici e finanziari indicati nel programma operativo, che sono i migliori indicatori per monitorare i progressi registrati in loco.

I progetti del Fondo di coesione sono oggetto di controllo da parte della Commissione e dello Stato membro in base a indicatori fisici e finanziari relativi al carattere del progetto e ai suoi obiettivi specifici.

Nel periodo di programmazione 2007-2013 le decisioni sui grandi progetti contengono indicatori di realizzazione e di risultato.

28. a)

I comitati di sorveglianza hanno lo scopo di controllare l'efficacia e la qualità dell'assistenza a livello di programma e non a livello di singoli progetti. I programmi in genere comprendono migliaia di progetti: una discussione su ogni singolo progetto non è né possibile né auspicabile, ad eccezione dei grandi progetti.

28. b)

La sostenibilità dell'azione cofinanziata dall'UE è un principio fondamentale dell'assistenza dell'Unione. Gli Stati membri devono garantire che i progetti siano praticabili, funzionali e rispettosi delle politiche dell'UE. Nel quadro della chiusura dei programmi del FESR, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione, insieme ai documenti di chiusura, un elenco dei progetti non completati e non operativi e dispongono di un periodo di massimo due anni per fornire informazioni circa il loro completamento. Se entro tale termine i progetti non sono ancora completati, lo Stato membro deve recuperare i fondi corrispondenti.

Nel caso del Fondo di coesione, il processo di chiusura prevede che i dati riguardanti l'investimento siano comunicati nella relazione finale, la quale comprende una valutazione iniziale della probabilità di conseguire i risultati attesi. Per un periodo di tre anni a decorrere dall'ultimo pagamento da parte della Commissione, le autorità competenti degli Stati membri devono fornire tutti i documenti giustificativi relativi alle spese e ai controlli inerenti al progetto.

28. c) e d)

L'autorità di gestione deve verificare il conseguimento di alcuni risultati, quali la creazione di posti di lavoro o altri, utilizzando indicatori fissati a livello di misura, priorità o programma. Pertanto, la mancanza di monitoraggio a livello di progetto non osta a un controllo sistematico a livello di misura, priorità o programma.

Per i grandi progetti FESR del periodo 2000-2006 non vi era l'obbligo giuridico di prevedere indicatori a livello di progetto. Gli indicatori di controllo dovevano essere fissati nei programmi operativi, nei documenti unici di programmazione o nei complementi di programmazione. Per il periodo di programmazione 2007-2013, le decisioni sui grandi progetti comprendono indicatori di realizzazione e di risultato.

28. e)

La Commissione ha formulato una serie di orientamenti per i programmi del periodo 2000-2006 — ad esempio in materia di analisi costi-benefici, indicatori di controllo e valutazione — che ha contribuito a sensibilizzare le autorità di gestione sulla necessità di garantire taluni aspetti della sana gestione finanziaria. Per il periodo 2007-2013, la Commissione ha fornito orientamenti aggiornati in materia di sana gestione finanziaria.

Inoltre, la Commissione ha messo a punto un quadro per gli audit di rendimento, che costituisce la base di una prima serie audit mirati che sarà avviata nel 2012.

Riquadro 7

La Commissione accoglie con favore questo esempio di buona pratica a Le Havre.

29. a)

La durata del processo decisionale per i grandi progetti e per i progetti del Fondo di coesione dipende dalla qualità della proposta presentata. Nella nota a piè di pagina, la stessa Corte sottolinea che la media di 19 mesi comprende il tempo necessario all'autorità di gestione per rispondere alle domande della Commissione.

29. b)

La Commissione ha approvato i grandi progetti e/o i progetti del Fondo di coesione tenendo conto di tutte le informazioni a sua disposizione, comprese le valutazioni economiche effettuate da esperti esterni. Per quanto riguarda Campamento, la Commissione ritiene che il progetto fosse in linea con gli orientamenti TEN-T (si vedano le risposte di cui al riquadro 1, lettera c), e al riquadro 2).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

30.

Nel periodo di programmazione 2000-2006 la Commissione ha approvato solo grandi progetti e progetti del Fondo di coesione.

Per il periodo di programmazione 2007-2013, la gestione dei progetti del Fondo di coesione è integrata nei programmi del FESR e del FSE ed è pertanto soggetta alle stesse norme in materia di programmazione, di gestione e di controllo. La Commissione non approva più ogni progetto del Fondo di coesione (tranne in caso di grandi progetti) riducendo così la burocrazia e attribuendo agli Stati membri una maggiore responsabilità.

31.

Gli indicatori di risultato e di impatto sono compresi nelle analisi costi-benefici e in altre valutazioni economiche che accompagnano i grandi progetti.

Per il periodo di programmazione 2007-2013, gli indicatori di realizzazione e di risultato figurano nelle decisioni della Commissione sui grandi progetti. Le relazioni annuali e finali sull'esecuzione di ciascun programma operativo contengono informazioni quantitative basate su indicatori fondamentali di realizzazione e di risultato.

33.

La Commissione ritiene di agire in maniera opportuna nei comitati di sorveglianza, cui partecipa con funzione consultiva. Inoltre, la Commissione dispone di altri strumenti per influenzare l'efficacia della spesa, ad esempio relazioni di monitoraggio, riunioni tecniche, sopralluoghi e lettere di osservazioni. Le autostrade Palermo-Messina e Siracusa-Gela hanno soddisfatto esigenze di sviluppo conformi agli orientamenti strategici dell'UE: la prima fa parte del corridoio 1 della rete TEN-T e la seconda è necessaria per fornire accesso a una zona isolata e mal collegata (questo progetto era menzionato nella versione originale del programma operativo). Il miglioramento dell'accessibilità è un criterio essenziale per le decisioni relative agli investimenti dei fondi strutturali nel settore dei trasporti ed è considerato un indicatore fondamentale nel quadro strategico nazionale italiano per i periodi 2000-2006 e 2007-2013.

La Commissione ha monitorato il progetto di Campamento in sede di comitati di sorveglianza per il Fondo di coesione, mediante le relazioni di controllo periodiche. Gli audit finanziari e operativi effettuati ogni anno hanno confermato la legittimità della spesa e la sua conformità con le attività del progetto iniziale.

La Commissione ritiene che il progetto rispettasse gli orientamenti TEN-T in quanto i bacini di carenaggio rientrano fra le infrastrutture di trasporto marittimo e sono direttamente connessi all'obbligo di migliorare la sicurezza e l'affidabilità della rete (si vedano le risposte di cui al riquadro 1, lettera c), e al riquadro 2).

34.

La Commissione assicura un adeguato monitoraggio e controllo entro i limiti delle disposizioni giuridiche.

Per quanto riguarda il porto di Bari, si veda la risposta della Commissione al punto 16, lettera b).

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

35.

Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, a gennaio 2012 erano stati ultimati 25 dei 27 progetti oggetto di audit. Di questi, 22 sono in uso sebbene quattro progetti necessitino di investimenti aggiuntivi per stabilire collegamenti efficaci con il rispettivo hinterland. Per tre progetti devono essere ulteriormente migliorati l'efficacia e l'utilizzo. In base agli orientamenti relativi alla chiusura dei programmi 2000-2006, le autorità responsabili del programma devono informare la Commissione, al più tardi entro due anni dalla presentazione dei documenti di chiusura, circa lo stato di avanzamento delle operazioni che risultavano non ultimate o non operative. La Commissione assicurerà un seguito adeguato a questi casi.

36.

Come regola generale, i programmi operativi devono essere conformi alla politica dei trasporti e ad altre politiche dell'UE. Inoltre, gli investimenti finanziati con i fondi destinati alla politica di coesione devono essere coerenti con le strategie di sviluppo regionale: ciò è in genere oggetto di verifica durante la fase di progettazione e di valutazione *ex ante* dei programmi.

Per quanto riguarda i progetti sostitutivi, si veda la risposta al punto 35 sui due anni a disposizione delle autorità responsabili dei programmi 2000-2006 dopo la presentazione della relazione finale e dei documenti di chiusura per informare la Commissione sullo stato di avanzamento dei programmi che risultavano non ultimati o non operativi. Solo dopo tale periodo, la Commissione è in grado di considerare i progetti «non ultimati» o «non operativi» e di adottare le misure necessarie per recuperare i fondi UE ed eseguire le rettifiche finanziarie.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 1 a)

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione e ha debitamente fornito agli Stati membri orientamenti su vari aspetti, fra cui gli indicatori e l'analisi costi-benefici. Sono state organizzate riunioni tecniche o sessioni di formazione con le autorità nazionali per sensibilizzarle sull'obbligo di rispettare i principi della sana gestione finanziaria.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione, concentrando l'attenzione sull'organizzazione generale di programmi e progetti, compresa la valutazione *ex ante* dei programmi operativi, sulla valutazione dei grandi progetti, sulla definizione di obiettivi e indicatori, sul monitoraggio periodico attraverso i comitati di sorveglianza, sulle relazioni annuali, sulle riunioni annuali di esecuzione, sull'obbligo della relazione finale e sulla valutazione *ex post*. Queste disposizioni saranno ulteriormente rafforzate nei progetti di regolamento per il periodo 2014-2020.

Inoltre, nel libro bianco sui trasporti del marzo 2011 (COM(2011) 144 def. del 28.3.2011, punto 56), la Commissione ha riconosciuto la necessità di coordinare meglio i fondi strutturali e il Fondo di coesione con gli obiettivi della politica dei trasporti.

Raccomandazione 1 c)

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione. Nella proposta di nuovi regolamenti per il quadro della politica di coesione 2014-2020, la Commissione ha introdotto alcune condizioni *ex ante* che garantiscono l'esistenza delle condizioni necessarie per un sostegno efficace, fra cui l'esistenza di un piano strategico a lungo termine prima di qualsiasi decisione di finanziamento.

La Commissione concorda sul fatto che la pianificazione delle infrastrutture per i porti marittimi dovrebbe avvenire nel contesto della pianificazione globale delle reti di trasporto. Ciò è indicato chiaramente all'articolo 4 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (COM(2011) 650 def. del 19.10.2011). Fra gli obiettivi della rete transeuropea figurano «l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti di trasporto nazionali», «l'integrazione e l'interconnessione ottimali di tutti i modi di trasporto» e «l'uso efficiente delle infrastrutture».

In questo contesto la Commissione ritiene che per conseguire risultati ottimali sia inoltre necessario effettuare una pianificazione strategica a lungo termine a livello nazionale e tenere conto degli effetti transnazionali.

37. a)

I risultati e l'impatto degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto non sono sempre immediatamente evidenti al termine dei lavori di costruzione, ma occorre qualche tempo perché si concretizzino, poiché anche le condizioni economiche possono variare durante la fase operativa. I vantaggi economici e sociali si manifestano soltanto alcuni anni dopo il completamento dei lavori di costruzione. Si veda inoltre la risposta al punto 17, lettera b).

37. b)

La Commissione partecipa ai comitati di sorveglianza svolgendo un ruolo consultivo entro i limiti delle disposizioni giuridiche e interviene ogni qualvolta lo ritenga opportuno. Inoltre, la Commissione dispone di altri strumenti per influenzare l'efficacia della spesa, ad esempio relazioni di monitoraggio, riunioni tecniche, sopralluoghi e lettere di osservazioni.

Raccomandazione 2 a) - primo trattino

In genere è più appropriato che la definizione degli indicatori di risultato e la valutazione d'impatto avvengano a livello di priorità e non di progetto. Inoltre, nel periodo di programmazione 2007-2013 le decisioni sui grandi progetti contengono indicatori di realizzazione e di risultato.

Le proposte della Commissione per il quadro della politica di coesione 2014-2020 prevedono di definire indicatori per ciascuna priorità (indicatori comuni e indicatori specifici del programma) per valutare i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi.

Raccomandazione 2 a) - secondo trattino

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione. La Commissione svolge, se del caso, visite in loco dei progetti e organizza riunioni tecniche con le autorità responsabili. Inoltre, la Commissione ha messo a punto un quadro per gli audit di rendimento che costituisce la base di una prima serie di audit mirati che sarà avviata nel 2012.

Raccomandazione 2 a) - terzo trattino

Le proposte della Commissione per il quadro della politica di coesione 2014-2020 prevedono un quadro di riferimento in materia di risultati, che dovrebbe essere definito, nel corso del periodo di programmazione, per ciascun programma, al fine di monitorare i progressi compiuti da ognuno di essi verso il raggiungimento dei propri obiettivi generali e specifici. La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, dovrebbe effettuare una verifica dei risultati nel 2017 e nel 2019. Dovrebbe essere accantonata una riserva di efficacia e di efficienza da distribuire nel 2019 qualora le tappe fondamentali stabilite nel quadro di riferimento siano state raggiunte. Nei casi in cui il

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

raggiungimento delle tappe fondamentali o degli obiettivi è lontano, la Commissione dovrebbe poter sospendere i pagamenti al programma o eseguire rettifiche finanziarie alla fine del periodo di programmazione, al fine di garantire che i fondi dell'Unione non siano sprecati o usati in modo inefficiente.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione ha già dato attuazione a questa raccomandazione ed effettua audit di chiusura per i progetti cofinanziati dal FESR e dal Fondo di coesione nel periodo di programmazione 2000-2006, selezionati sulla base dei rischi. Per il FESR è prevista un'ulteriore indagine nel 2012 che riguarderà il tasso di errore residuo nei programmi conclusi.

38.

La Commissione ha approvato i grandi progetti e/o i progetti del Fondo di coesione tenendo conto di tutte le informazioni a sua disposizione, compresa una valutazione economica effettuata da esperti esterni.

Raccomandazione 3

La Commissione ha già dato attuazione alla raccomandazione della Corte. La procedura decisionale per i grandi progetti è stata significativamente potenziata nel periodo 2007-2013.

- Tutte le domande per i grandi progetti devono essere presentate su un formulario standard e devono contenere tutte le informazioni pertinenti per una valutazione globale dei vantaggi del progetto (compresi studi di fattibilità, analisi costi-benefici, valutazione dei rischi, impatto ambientale ecc.).
- La procedura interna che termina con la decisione della Commissione è stata chiarita mediante orientamenti in materia di processo decisionale: è obbligatorio consultare i servizi competenti ed è fissato un limite di tempo per ogni fase.
- L'iniziativa JASPERS consente agli Stati membri di presentare alla Commissione domande preparate meglio. Infine, la decisione sui grandi progetti è stata standardizzata, semplificando così il processo di adozione.

Corte dei conti europea

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?

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 — 42 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-586-7

doi:10.2865/91375

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea. Per ottenere indicazioni e prendere contatto, collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

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

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

LA CORTE DEI CONTI EUROPEA HA ESAMINATO GLI OBIETTIVI E LE REALIZZAZIONI DI 27 PROGETTI DI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO IN PORTI MARITTIMI, SELEZIONATI IN MANIERA CASUALE, CHE ERANO STATI COFINANZIATI TRA IL 2000 E IL 2006 ATTRAVERSO IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE E IL FONDO DI COESIONE. LA CORTE HA RILEVATO CHE SOLO 11 DEI 27 PROGETTI HANNO SOSTENUTO IN MANIERA EFFICACE GLI OBIETTIVI DELLA POLITICA IN MATERIA DI TRASPORTI. INOLTRE, LA REALIZZAZIONE DI ALCUNE OPERE PREVISTE DAI PROGETTI NON ERA STATA COMPLETATA, ALCUNE INFRASTRUTTURE NON ERANO UTILIZZATE E ALTRE RICHIEDERANNO ULTERIORI COSPICUI INVESTIMENTI PRIMA DI POTER ESSERE UTILIZZATE IN MANIERA EFFICACE. LA RELAZIONE DELLA CORTE ADDUCE DIVERSE RAGIONI PER SPIEGARE QUANTO CONSTATATO E FORMULA ALCUNE RACCOMANDAZIONI PER OVVIARE ALLE CARENZE RISCOstrate, IN MODO DA MIGLIORARE IN FUTURO L'IMPIEGO DI FONDI UE A FAVORE DEI PORTI MARITTIMI.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-586-7



9 789292 375867