

# Analisi n. **05**

IT

**Il quadro UE per  
i grandi progetti  
infrastrutturali  
di trasporto:  
un confronto  
internazionale**



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

2021

# Indice

	Paragrafo
<b>Sintesi</b>	I-VI
<b>Introduzione</b>	01 - 13
I grandi progetti di infrastrutture di trasporto	01
La rete transeuropea dei trasporti (Trans-European Transport Network – TEN-T)	02 - 04
La pianificazione e l’attuazione della politica dei trasporti e dei grandi progetti infrastrutturali cofinanziati dall’UE	05 - 08
Il cofinanziamento UE per i grandi progetti infrastrutturali di trasporto	09 - 11
Le analisi e gli audit svolti in passato dalla Corte	12 - 13
<b>Obiettivo, estensione e approccio dell’analisi</b>	14 - 21
<b>Analisi</b>	22 - 73
I cinque processi analizzati	22 - 73
Definizione della strategia	22 - 30
Coordinamento dei progetti	31 - 43
Selezione dei progetti da finanziare	44 - 54
Monitoraggio dell’esecuzione dei progetti	55 - 67
Valutazione ex post dei progetti	68 - 73
<b>Osservazioni conclusive</b>	74 - 80

## **Allegati**

**Allegato I – Pubblicazioni recenti della Corte dei conti europea sulla politica UE dei trasporti**

**Allegato II – Documenti di orientamento a livello internazionale passati in rassegna**

**Allegato III – Metodologia e indicatori chiave per l'analisi degli sforamenti di bilancio e dei ritardi rispetto al calendario previsto**

**Allegato IV – Indicatori generali**

**Allegato V – Conclusioni e raccomandazioni di audit della Corte dei conti europea sui processi analizzati**

**Allegato VI – Composizione dei gruppi di esperti**

## **Acronimi e abbreviazioni**

## **Glossario**

## **Équipe della Corte dei conti europea**

## Sintesi

I grandi progetti infrastrutturali svolgono un ruolo essenziale ai fini della realizzazione della rete transeuropea dei trasporti nell'UE. Dal 2013 uno dei principali obiettivi dell'UE è completare una "rete centrale" di infrastrutture di trasporto entro il 2030 e una "rete globale" che assicuri accessibilità e connettività a tutte le regioni dell'UE entro il 2050.

La Commissione europea ha il compito di sviluppare e attuare la politica dei trasporti a livello dell'UE, individuare e sostenere i progetti di interesse comune, nonché gestire il sostegno dell'UE sotto forma di cofinanziamento a questi grandi progetti, che sono realizzati dagli Stati membri e dai promotori dei progetti.

Il presente documento non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata prevalentemente su informazioni di dominio pubblico o su materiale raccolto appositamente a tal fine. L'obiettivo è confrontare il quadro di riferimento dell'UE per la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali con quelli di altri paesi esaminati (Australia, Canada, Stati Uniti, Svizzera, Francia e Norvegia), per individuare così esempi di altre pratiche potenzialmente utili alla Commissione e ai responsabili delle politiche nel fornire il futuro sostegno dell'UE. La presente analisi è tesa inoltre a contribuire al riesame in corso del regolamento TEN-T.

La Corte ha individuato cinque fasi di processo fondamentali per la realizzazione di grandi progetti nel settore dei trasporti (definizione della strategia, coordinamento dei progetti, selezione dei progetti da finanziare, monitoraggio dei progetti e loro valutazione ex post). Per ciascuna di queste fasi, si forniscono informazioni sulle principali caratteristiche del quadro di riferimento dell'UE. Vengono inoltre descritte le debolezze emerse in passato dagli audit della Corte nel contesto dell'UE. Per alcune di esse, sono stati enucleati esempi di altre pratiche osservate nei paesi esaminati. La Corte, pur non avendo verificato l'attuazione di tali pratiche, reputa che possano contribuire, per come concepite, ad ovviare alle debolezze in questione, se ben adattate al contesto dell'UE e attuate con efficacia.

**V** Nel porre le debolezze constatate nel quadro UE in una prospettiva mondiale, la Corte non ha rilevato alcuna pratica nei paesi selezionati che potesse ovviare a quelle connesse al processo di definizione della strategia. Inoltre, la maggior parte dei sei progetti cofinanziati dall'UE selezionati per l'analisi presenta, rispetto al parametro di riferimento mondiale, deviazioni di minore entità tra i costi effettivi e la spesa stimata. Per i processi connessi al coordinamento, alla selezione, al monitoraggio e alla valutazione ex post, invece, la Commissione e i responsabili delle politiche potrebbero ispirarsi, a giudizio della Corte, alle pratiche osservate altrove che vengono descritte nella presente analisi. Ciò vale anche per i ritardi, in quanto gran parte dei sei progetti cofinanziati dall'UE ha registrato maggiori ritardi in media sul calendario previsto rispetto a progetti analoghi nel resto del mondo. Sebbene non sia possibile recepire direttamente queste altre pratiche nell'attuale quadro di riferimento dell'UE, potrebbero tuttavia offrire spunti di riflessione e, ove opportuno, essere adattate al contesto dell'UE.

**VI** In questo contesto, la Corte ha individuato quattro sfide che la Commissione dovrà affrontare in futuro nel sostenere i grandi progetti nel settore dei trasporti, di seguito elencate.

- Come conseguire un maggiore allineamento tra le strategie di trasporto UE e nazionali, nonché ottenere una migliore supervisione della pianificazione e dell'attuazione dei progetti lungo i principali corridoi di trasporto?
- Come far sì che, nella fase di selezione dei progetti, le analisi costi-benefici siano esaminate con sufficiente attenzione? Come riconsiderare l'approccio alla selezione dei progetti e all'assegnazione dei finanziamenti UE per ridurre ulteriormente l'onere amministrativo per i promotori dei progetti?
- Come passare a un approccio maggiormente basato sul rischio nel monitoraggio dei progetti cofinanziati dall'UE, ampliandone al contempo l'estensione con l'introduzione dell'obbligo per i promotori dei progetti di riferire anche in merito agli indicatori di effetto e all'accettazione dei portatori di interessi?
- Come provvedere affinché i grandi progetti infrastrutturali di trasporto cofinanziati dall'UE siano sistematicamente valutati ex post, focalizzandosi sugli effetti ottenuti anziché sugli indicatori finanziari o sulle realizzazioni?

# Introduzione

## I grandi progetti di infrastrutture di trasporto

**01** I grandi progetti infrastrutturali di trasporto (grandi progetti nel settore dei trasporti) svolgono un ruolo chiave nelle reti di trasporto. Non esiste tuttavia una definizione generalmente concordata, a livello mondiale o dell'UE, di cosa costituisca un grande progetto nel settore dei trasporti. Il criterio più spesso utilizzato è il costo complessivo del progetto, che se è superiore a un dato valore comporta la classificazione come grande progetto infrastrutturale: le soglie comuni si elevano a 1 miliardo di USD<sup>1</sup> (ossia circa 830 milioni di euro) o a 500 milioni di euro<sup>2</sup>.

## La rete transeuropea dei trasporti (*Trans-European Transport Network – TEN-T*)

**02** L'obiettivo della politica dei trasporti dell'UE è creare un'area comune di trasporto in Europa<sup>3</sup>. Sin dagli anni novanta uno dei principali obiettivi operativi è stato il completamento della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T), ossia una rete europea per il trasporto stradale, ferroviario, per vie navigabili interne, marittimo e aereo di passeggeri e merci. I primi orientamenti in materia di TEN-T<sup>4</sup> si sono concentrati su un elenco di "progetti prioritari", che per la maggior parte possono essere considerati grandi progetti nel settore dei trasporti.

---

<sup>1</sup> Flyvbjerg, B., "What you should know about megaprojects and why: an overview", *Project Management Journal*, vol. 45, n. 2, 2014, pagg. 6-19.

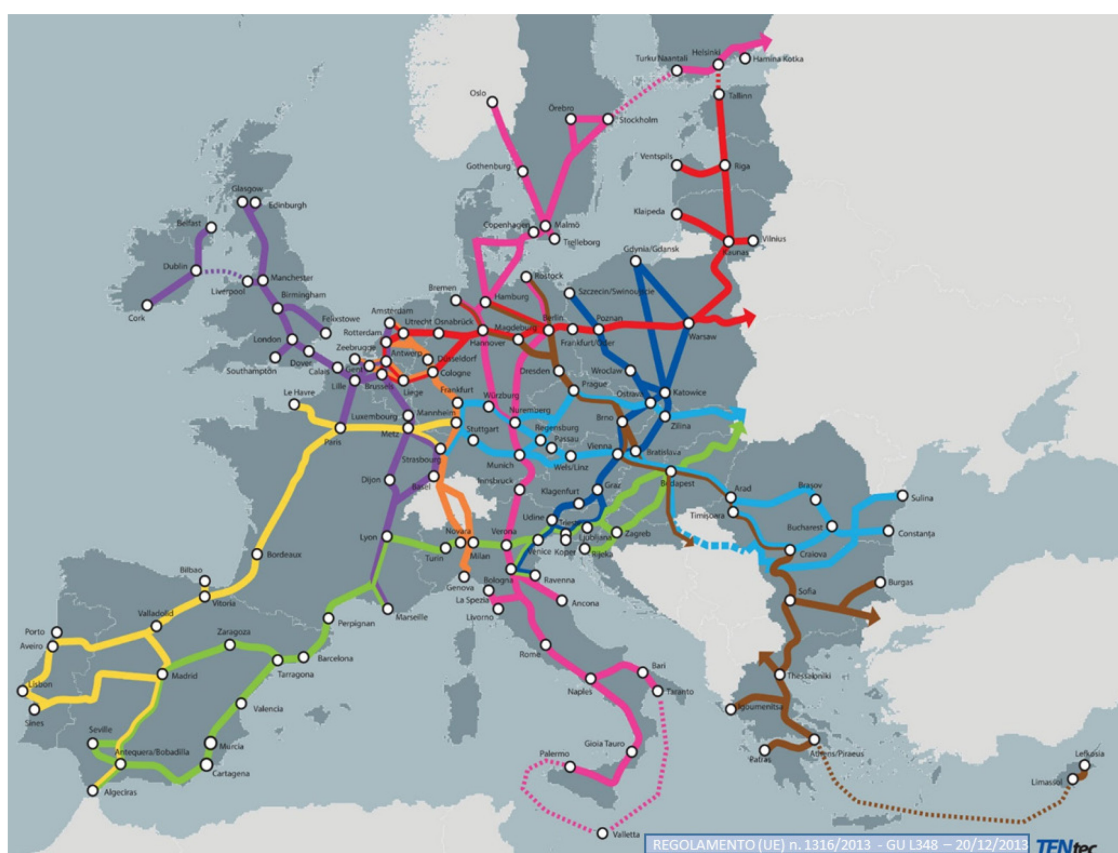
<sup>2</sup> COST Action TU1003, *MEGAPROJECT: The Effective Design and Delivery of Megaprojects in the European Union*, 2010.

<sup>3</sup> Articoli 170-172 della [versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47.

<sup>4</sup> [Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti](#), GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1.

**03** Nel 2013 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato un regolamento<sup>5</sup> in cui è individuata una “rete centrale” di infrastrutture di trasporto comprensiva di nove “corridoi della rete centrale”, che costituiscono l’asse nevralgico della rete sostenibile europea del trasporto multimodale (cfr. [figura 1](#)) da completare entro il 2030. A completamento di ciò, lo sviluppo di una “rete globale” mira a garantire entro il 2050 l’accessibilità e la connettività di tutte le regioni dell’UE, comprese quelle remote, insulari e ultraperiferiche. Questo regolamento TEN-T è attualmente in fase di riesame<sup>6</sup>.

**Figura 1 – I corridoi della rete centrale TEN-T**



Fonte: Commissione europea, dicembre 2020.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1. Questo regolamento è stato modificato il 14 luglio 2021 dal regolamento (UE) 2021/1153 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce il meccanismo per collegare l’Europa, GU L 249 del 14.7.2021, pag. 38.

<sup>6</sup> Articolo 54 del regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell’Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1.

**04** I grandi progetti nel settore dei trasporti rivestono un'importanza strategica per il completamento della rete centrale TEN-T in quanto servono a eliminare strozzature e a creare i collegamenti mancanti, spesso riscontrabili nelle tratte transfrontaliere. Poiché il loro impatto previsto sulla rete di trasporto è molto elevato, spesso sono considerati “agenti di cambiamento” cruciali per i futuri flussi di passeggeri e merci<sup>7</sup>. Quando poi riguardano modi di trasporto più ecologici e sostenibili come i collegamenti ferroviari, costituiscono anche una pietra angolare delle politiche volte a realizzare il trasferimento modale (ossia il passaggio da un modo di trasporto a un altro) e a conseguire gli obiettivi ambientali e climatici delineati nell'iniziativa del Green Deal europeo<sup>8</sup>.

## La pianificazione e l'attuazione della politica dei trasporti e dei grandi progetti infrastrutturali cofinanziati dall'UE

**05** La Commissione europea, in particolare la direzione generale Mobilità e trasporti (DG MOVE), ha il compito di sviluppare e attuare la politica dei trasporti a livello dell'UE, che assolve principalmente emanando documenti programmatici e proposte legislative. Per quanto concerne la rete TEN-T, il ruolo della Commissione è di stabilire orientamenti, individuare e sostenere progetti di interesse comune e attuare misure per assicurare l'interoperabilità<sup>9</sup>. È assistita a tal fine da un comitato (il comitato TEN-T), in cui sono rappresentati gli Stati membri e che formula pareri vincolanti sulle proposte legislative della Commissione riguardanti gli atti di esecuzione<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Omega Centre, *Mega projects. Executive Summary*, dicembre 2012, pagg. 16-17.

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final dell'11.12.2019.

<sup>9</sup> Articolo 171 della [versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47.

<sup>10</sup> Articolo 52 del [regolamento \(UE\) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti](#), GU L 348 del 20.12.2013, pag. 1.



**06** Anche altre direzioni generali della Commissione possono essere coinvolte nelle attività connesse ai grandi progetti nel settore dei trasporti, specie quando per questi ultimi viene presentata domanda di cofinanziamento dell'UE (cfr. anche paragrafo **10**). Ad esempio, la direzione generale Ambiente (DG ENV) può verificare la conformità delle domande al quadro giuridico dell'UE in materia ambientale, con il necessario coinvolgimento dei portatori di interessi.

**07** Agli Stati membri spetta redigere le rispettive strategie o piani nazionali per le infrastrutture di trasporto, in linea con gli obiettivi convenuti a livello dell'UE (cfr. paragrafo **03**). Decidono inoltre quali progetti realizzare, come attuarli e come finanziarli. Le autorità nazionali forniscono le valutazioni d'impatto ambientale e i permessi di costruzione necessari.

**08** Infine, i promotori dei progetti, istituiti come soggetti preposti alla realizzazione dei progetti a livello di Stato membro oppure come imprese comuni transfrontaliere, sono responsabili dell'effettiva realizzazione di questi grandi progetti infrastrutturali.

## **Il cofinanziamento UE per i grandi progetti infrastrutturali di trasporto**

**09** Vi sono due fonti principali di cofinanziamento dell'UE per le sovvenzioni a favore dei grandi progetti infrastrutturali di trasporto:

- o i Fondi strutturali e d'investimento europei (fondi SIE), che comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo di coesione, sottoposti alla gestione concorrente della Commissione e degli Stati membri. Per questi fondi, la direzione generale Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione approva i programmi di investimento, elaborati dagli Stati membri, e ne monitora l'attuazione. La decisione di cofinanziare progetti specifici è delegata alle autorità di gestione nazionali o regionali;

- o il programma TEN-T e quello relativo al meccanismo per collegare l'Europa (MCE)<sup>11</sup>, entrambi sottoposti alla gestione diretta della Commissione, a cui spetta la concessione delle sovvenzioni e il monitoraggio della loro attuazione. Le attività di gestione delle sovvenzioni sono svolte dall'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente (CINEA) per conto della DG MOVE.

**10** Poiché i grandi progetti nel settore dei trasporti non sono definiti come una categoria a sé nel quadro giuridico dell'UE, non sono disponibili dati esaustivi sull'ammontare di cofinanziamenti UE forniti a loro favore. Nel periodo 2007-2020, il bilancio UE ha destinato oltre 109 miliardi di euro per progetti infrastrutturali di trasporto della rete TEN-T (a prescindere dalle loro dimensioni). Nella [tabella 1](#) è riportata in dettaglio la dotazione assegnata per gli ultimi due periodi del quadro finanziario pluriennale (QFP), nonché per l'attuale proposta per il QFP 2021-2027. Il cofinanziamento dell'UE può rappresentare fino all'85 % dei costi ammissibili totali dei progetti<sup>12</sup>, mentre la differenza è a carico dei bilanci nazionali o di altre fonti.

**Tabella 1 – Dotazioni finanziarie dal bilancio UE per progetti infrastrutturali di trasporto della rete TEN-T nel periodo 2007-2020 e importi previsti per il periodo 2021-2027 (in miliardi di euro)**

Programma di finanziamento	2007-2013	2014-2020	Totale	2021-2027
FESR e Fondo di coesione/fondi SIE	44,2	33,3	<b>77,5</b>	da definire nei programmi operativi
TEN-T/MCE-Trasporti	8,0	24,2	<b>32,2</b>	25,7
<b>Totale</b>	<b>52,2</b>	<b>57,5</b>	<b>109,7</b>	

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati disponibili pubblicamente. Nel 2014 il programma MCE ha sostituito il programma TEN-T.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129.

<sup>12</sup> Per l'MCE, cfr. articolo 11 del regolamento (UE) n. 1316/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa, GU L 348 del 20.12.2013, pag. 129.

**11** In parallelo a questi programmi finanziati dal bilancio UE, la Banca europea per gli investimenti ha erogato prestiti per 150,6 miliardi di euro a favore di progetti nel settore dei trasporti dell'UE durante il periodo 2007-2020.

## Le analisi e gli audit svolti in passato dalla Corte

**12** Negli ultimi anni la Corte ha pubblicato varie relazioni di audit e analisi sulla politica dei trasporti dell'UE, compresi i grandi progetti infrastrutturali di trasporto (cfr. [allegato I](#)).

**13** Nel 2020 ha valutato nello specifico la gestione, da parte delle Commissioni, dei grandi progetti infrastrutturali di trasporto cofinanziati dall'UE<sup>13</sup>. La Corte ha esaminato grandi progetti di infrastrutture di trasporto con un impatto transfrontaliero, situati in sette dei nove corridoi della rete centrale TEN-T. Il costo totale di ciascuno di questi progetti è stato superiore a 1 miliardo di euro. La presente analisi consente di esaminare ulteriormente i processi implicati e di confrontarli con quelli di altri paesi.

---

<sup>13</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti".

## Obiettivo, estensione e approccio dell'analisi

**14** Il presente documento fornisce informazioni utili ai portatori di interessi e al pubblico, collocando i processi applicati per la realizzazione di grandi progetti cofinanziati dall'UE nel settore dei trasporti in un contesto più ampio. È teso inoltre a contribuire al riesame in corso del regolamento TEN-T.

**15** Il presente documento non è una relazione di audit, bensì un'analisi basata prevalentemente su informazioni di dominio pubblico o su materiale raccolto appositamente a tal fine. L'obiettivo è confrontare il quadro di riferimento dell'UE per la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali con quelli di altri paesi selezionati per l'analisi, in modo da individuare così esempi di altre pratiche potenzialmente utili alla Commissione e ai responsabili delle politiche nel fornire il futuro sostegno dell'UE.

**16** A tal fine, sono stati individuati cinque fasi di processo fondamentali per la realizzazione di grandi progetti nel settore dei trasporti (cfr. [tabella 2](#)). In seguito, alla luce delle caratteristiche raccomandate a livello internazionale per un'attuazione efficiente ed efficace dei progetti (da parte, ad esempio, dell'FMI e dell'OCSE; cfr. [allegato II](#)), sono stati messi a confronto i processi adottati a livello UE e quelli analoghi vigenti nei paesi esaminati. Per quanto concerne i processi di selezione, monitoraggio e valutazione ex post, la Corte ha incentrato la propria analisi sulle sovvenzioni dell'MCE (cfr. paragrafo [10](#)). Ha inoltre verificato per sei grandi progetti cofinanziati dall'UE nel settore dei trasporti se i tempi e i costi previsti, a fronte di quelli originariamente concordati al momento della decisione di realizzare il progetto, abbiano rispettato una serie di dati di riferimento curata da un esperto esterno. Questa serie di dati comprende informazioni su diverse centinaia di progetti nel settore dei trasporti attuati in tutto il mondo (cfr. [allegato III](#)).

**Tabella 2 – Processi oggetto della presente analisi**

Processo	Obiettivi del processo	Quadro UE pertinente ai fini dell'analisi
Definizione della strategia	Elaborazione di un piano strategico a lungo termine per i trasporti	Documenti programmatici e attuali orientamenti TEN-T
Coordinamento dei progetti	Pianificazione e attuazione coordinate dei progetti correlati fra loro, nonché allineamento delle strategie di trasporto fra i vari livelli di governance	Ruolo dei coordinatori dell'UE e strumenti giuridici disponibili
Selezione dei progetti ai fini del finanziamento	Definizione delle priorità per il cofinanziamento dei progetti con il maggior valore aggiunto, limitando nel contempo gli oneri amministrativi per i promotori dei progetti	Selezione delle azioni proposte per il finanziamento a valere sull'MCE
Monitoraggio dei progetti finanziati	Monitoraggio dei progressi compiuti nell'attuazione dei progetti; mitigazione dei rischi di attuazione; monitoraggio della performance con riferimento alle realizzazioni e agli effetti	Monitoraggio dell'esecuzione delle sovvenzioni MCE
Valutazione ex post dei progetti finanziati	Valutazione degli effetti dei progetti cofinanziati una volta entrati in funzione, al fine di accrescere la rendicontabilità e la trasparenza circa l'uso fatto dei fondi pubblici e trarre insegnamenti per il futuro	Valutazioni ex post di progetti sostenuti dall'MCE

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle raccomandazioni dell'OCSE e dell'FMI.

**17** Per ciascuno dei cinque processi, si forniscono nella sezione seguente informazioni sulle principali caratteristiche del quadro di riferimento dell'UE. Vengono poi descritte le debolezze osservate in precedenza attraverso gli audit della Corte nel contesto dell'UE, che possono verificarsi anche nei grandi progetti infrastrutturali di trasporto in qualsiasi parte del mondo. Per alcune di esse, sono stati enucleati esempi pertinenti di pratiche osservate nei paesi esaminati. La Corte, pur non avendo verificato l'attuazione di tali pratiche, reputa che possano contribuire, per come

concepito, ad ovviare alle debolezze in questione, se ben adattate al contesto dell'UE e attuate con efficacia.

**18** Per la presente analisi, sono stati selezionati quattro paesi non-UE, ossia Australia, Canada, Svizzera e Stati Uniti. I quattro paesi esaminati differiscono tutti per superficie, popolazione, topografia e patrimonio infrastrutturale (cfr. [allegato IV](#)). Si tratta di fattori importanti che influenzano la configurazione della rete infrastrutturale. Ad esempio, l'Australia conta la maggiore lunghezza di rete stradale e ferroviaria pro capite, il che è imputabile al basso numero di abitanti e alla vastità del territorio. Al contempo, nei quattro paesi il livello di competitività delle rispettive infrastrutture di trasporto<sup>14</sup> è simile e vige un sistema di governance multilivello in cui gli enti federali attuano i grandi progetti infrastrutturali in cooperazione con le autorità regionali o locali.

**19** Inoltre, sono state incluse anche la Norvegia e la Francia in ragione della loro vasta esperienza in materia di valutazioni ex post di grandi progetti nel settore dei trasporti, spesso evidenziata negli studi strategici e nella letteratura accademica<sup>15</sup>.

**20** La presente analisi prende le mosse dalle osservazioni formulate in precedenti relazioni della Corte dei conti europea, come l'audit del 2020 sulle infrastrutture di trasporto dell'UE<sup>16</sup>, nonché dalla posizione della Commissione sulle raccomandazioni connesse (cfr. [allegato V](#)). È inoltre basata sulle consultazioni e sui colloqui avuti dagli auditor della Corte con:

- i rappresentanti della Commissione europea (DG ENV, DG MOVE e DG REGIO), della CINEA e della Banca europea per gli investimenti;
- i rappresentanti delle amministrazioni e degli enti pubblici pertinenti, incaricati di realizzare grandi progetti nel settore dei trasporti nei paesi esaminati;
- esperti del settore (cfr. [allegato VI](#)).

---

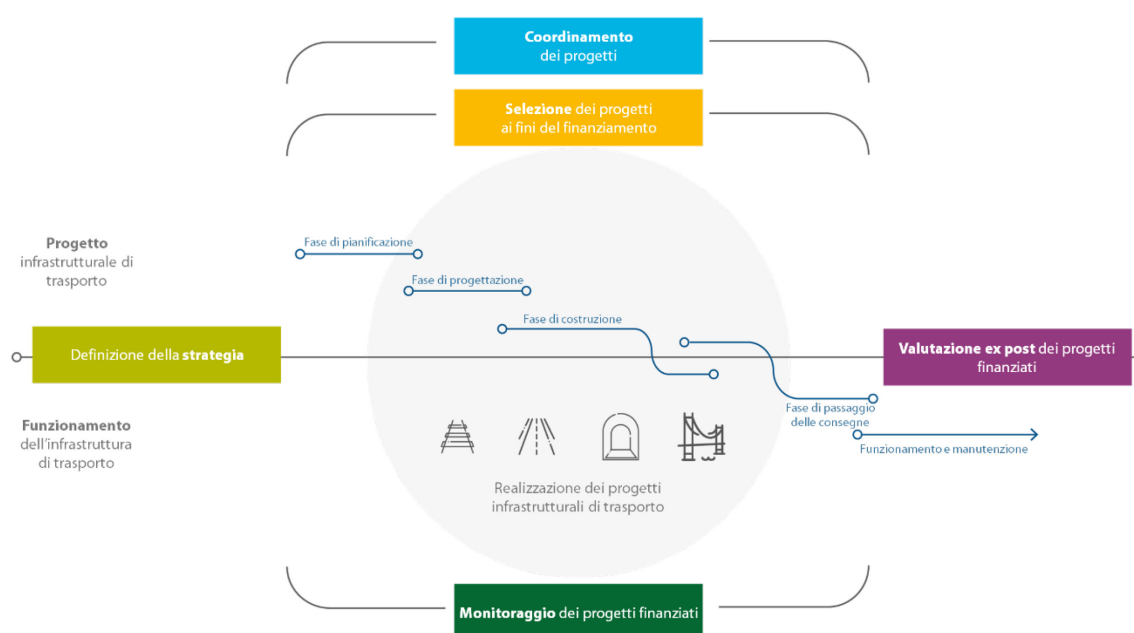
<sup>14</sup> Forum economico mondiale, *Global Competitiveness Report 2019*.

<sup>15</sup> Cfr, fra gli altri, Forum internazionale dei Trasporti, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 28.2.2017; Meunier, D., e Welde, M., "Ex-post evaluations in Norway and France", *Transportation Research Procedia*, volume 26, 2017, pagg. 144-155.

<sup>16</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti".

**21** L'analisi non si occupa dei processi di pianificazione dettagliata e di costruzione per i singoli grandi progetti nel settore dei trasporti, in quanto spesso questi processi ricadono nella sfera di competenza dei promotori dei progetti e non in quella delle amministrazioni pubbliche che cofinanziano tali progetti. Analogamente, la Corte non affronta le questioni relative al funzionamento e alla manutenzione dell'infrastruttura dopo la sua entrata in funzione (cfr. [figura 2](#)).

**Figura 2 – I cinque processi a sostegno della realizzazione dei progetti**



Fonte: Corte dei conti europea.

# Analisi

## I cinque processi analizzati

### Definizione della strategia

**22** I grandi progetti nel settore dei trasporti sono ad alta intensità di capitale e richiedono lunghi tempi di attuazione. È probabile che, una volta in funzione, abbiano un impatto significativo sulla performance della rete di trasporto per decenni, a livello sia dell'UE che degli Stati membri. È cruciale, quindi, che tali progetti siano pianificati nell'ambito di un piano o di una strategia per le infrastrutture di trasporto di più vasta portata.

**23** Nella *tabella 3* è riportata una panoramica delle principali caratteristiche analizzate per la definizione della strategia, le debolezze specifiche nel contesto dell'UE e gli esempi di altre pratiche individuate dalla Corte nei paesi esaminati.

**Tabella 3 – Definizione della strategia: principali caratteristiche, debolezze nel contesto dell'UE e altre pratiche nei paesi non-UE**

Principali caratteristiche					
	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
<b>Esistenza</b>	Sì	Sì	No (in corso)	Sì	Sì
<b>Aspetti vincolanti e non vincolanti</b>	Sì	Sì	Non applicabile	Sì	Sì
<b>Soggetto responsabile</b>	Parlamento europeo e Consiglio (regolamento TEN-T) Commissione (documenti programmatici)	Legislatore e ministero federali (DITRDC <sup>1</sup> )	Ministero (Trasporti, Canada)	Legislatore e ministero federali (DATEC <sup>2</sup> )	Legislatore e ministero federali (DOT <sup>3</sup> )
<b>Campo di applicazione</b>	Passeggeri e merci	Passeggeri e merci	Non applicabile	Passeggeri e merci	Merchi



Principali caratteristiche					
	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Tipo di priorità per l'infrastruttura					
Completare la rete	Sì	No	Non applicabile	No	No
Accrescere la capacità esistente della rete	Sì	Sì	Non applicabile	Sì	Sì
Progetti nuovi o di potenziamento	Entrambi	Entrambi	Non applicabile	Potenziamento	Entrambi
Obiettivo principale	Tutelare l'ambiente, assicurare la connettività e colmare il divario infrastrutturale	Promuovere gli scambi commerciali	Non applicabile	Tutelare l'ambiente	Promuovere gli scambi commerciali
Stime del fabbisogno finanziario	Sì	No	Non applicabile	Sì	No
Termine per il completamento	Sì	No	Non applicabile	No	No
Altre pratiche individuate nei paesi esaminati					
Debolezze nel contesto dell'UE		Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Obiettivi <b>troppo ambiziosi</b> alla luce dei finanziamenti disponibili		Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nessuna

<sup>1</sup> Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Communications.

<sup>2</sup> Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni.

<sup>3</sup> U.S. Department of Transportation.

Fonte: Corte dei conti europea.

**24** L'UE e tutti i paesi esaminati **dispongono di un quadro strategico globale per le infrastrutture di trasporto**, ad eccezione del Canada, dove tale piano è in fase di sviluppo.

**25** Sia nell'UE che nei paesi esaminati, tale quadro è costituito da una serie di **aspetti vincolanti e non vincolanti**. Nell'UE il quadro strategico per i trasporti è definito da libri bianchi che, pubblicati dalla Commissione circa ogni dieci anni, delineano i principali obiettivi strategici che l'UE dovrebbe raggiungere nel settore dei trasporti.

L'ultimo libro bianco è stato pubblicato nel 2011<sup>17</sup> e prevede obiettivi per gli orizzonti del 2020, 2030 e 2050. La Commissione produce anche altri documenti strategici, che integrano gli obiettivi del libro bianco per modi di trasporto specifici o questioni trasversali. Di recente, nel dicembre 2020, la Commissione ha pubblicato la *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente*<sup>18</sup> per aggiornare gli obiettivi pertinenti per il settore dei trasporti dell'UE alla luce dell'iniziativa del Green Deal europeo (cfr. paragrafo 04). Nessuno di questi documenti strategici è giuridicamente vincolante. Per quanto concerne i progetti infrastrutturali, la definizione della rete di trasporto a lungo termine, nonché dei requisiti minimi per i progetti implicati, è racchiusa nel regolamento TEN-T del 2013, che è legalmente vincolante (cfr. paragrafo 03).

**26** Le strategie dell'UE e degli altri paesi sono diverse in termini di **portata e tipologia di priorità infrastrutturale**. Mentre i documenti strategici dell'UE mirano sia a completare la rete che ad accrescerne la capacità, tutti gli altri paesi si concentrano sul rafforzamento della capacità della rete esistente. A tale riguardo, la strategia svizzera dà esplicitamente la priorità al potenziamento dei progetti infrastrutturali esistenti rispetto alla costruzione di nuovi. Tutte le strategie di trasporto, ad eccezione di quella degli Stati Uniti, riguardavano sia passeggeri che merci.

**27** Le strategie di trasporto esaminate dalla Corte differiscono anche per **obiettivi primari**. La strategia di trasporto dell'UE è improntata a considerazioni ambientali (compreso il trasferimento modale), che sono state rafforzate ulteriormente di recente nel contesto del Green Deal europeo (cfr. paragrafo 25). Si propone inoltre di migliorare la connettività e colmare il divario infrastrutturale tra Stati membri e regioni. È stato constatato un obiettivo ambientale analogo, ancorché sancito per legge, nel quadro di riferimento svizzero. Australia e Stati Uniti incentrano invece le proprie strategie sulla necessità di migliorare i flussi commerciali interni e transfrontalieri.

---

<sup>17</sup> Commissione europea, *Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile*, COM(2011) 144 definitivo del 28 marzo 2011.

<sup>18</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro*, COM(2020) 789 final del 9 dicembre 2020.

**28** Solo le strategie dell'UE e della Svizzera comprendevano una stima degli **investimenti complessivi necessari** nei progetti infrastrutturali di trasporto per conseguire gli obiettivi fissati. Inoltre, la strategia dell'UE è l'unica che stabilisce un **termine** per il completamento dell'intera rete (2030 per la rete centrale e il 2050 per la rete globale).

#### **Obiettivi troppo ambiziosi alla luce dei finanziamenti disponibili**

**29** In precedenti relazioni<sup>19</sup>, la Corte ha osservato che gli obiettivi strategici dell'UE in materia di trasporti (in particolare, il completamento della rete centrale TEN-T entro il 2030) erano **eccessivamente ambiziosi, considerati anche i finanziamenti disponibili**. Ha rilevato, ad esempio, che il piano della Commissione di triplicare la rete ferroviaria ad alta velocità entro il 2030 verosimilmente non sarebbe stato realizzato e che andrebbe sviluppato un piano realistico di attuazione a lungo termine.

**30** Tuttavia, dall'analisi della Corte non è emerso alcun esempio di buona pratica nei paesi selezionati per ovviare a tali debolezze.

#### **Coordinamento dei progetti**

**31** I grandi progetti nel settore dei trasporti servono a eliminare strozzature e a creare i collegamenti mancanti, che nell'UE si trovano spesso nelle tratte transfrontaliere. La loro efficacia nell'accrescere la connettività della rete, però, dipende spesso da progetti interconnessi come quelli realizzati da vari Stati membri lungo un unico corridoio, oppure dalle linee ferroviarie di accesso a un progetto infrastrutturale di gallerie. Ciò comporta l'allineamento tra i piani nazionali e quelli dell'UE per le infrastrutture di trasporto e una pianificazione e attuazione coordinate per i progetti correlati.

**32** Nella **tabella 4** è riportata una panoramica delle principali caratteristiche analizzate per il coordinamento dei grandi progetti nel settore dei trasporti, le debolezze specifiche nel contesto dell'UE e gli esempi di altre pratiche individuate dalla Corte nei paesi esaminati.

---

<sup>19</sup> Analisi n. 09/2018 della Corte dei conti europea "Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE", paragrafo 66; relazione speciale n. 19/2018 della Corte dei conti europea "La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace", paragrafo 23.

**Tabella 4 – Coordinamento dei progetti: principali caratteristiche, debolezze nel contesto dell'UE e altre pratiche nei paesi non-UE**

Principali caratteristiche					
	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Competenza per l'attuazione dei progetti	27 Stati membri	8 soggetti a livello sub-federale (Stati/territori)	13 soggetti a livello sub-federale (province o territori)	Principalmente a livello federale	50 soggetti a livello sub-federale (Stati)
Soggetto responsabile	Commissione europea con i coordinatori europei	Ministero (DITRDC)	Ministero (Trasporti, Canada)	Ministero (Ufficio federale dei trasporti – UFT)	Ministero (DOT)
Altre pratiche individuate nei paesi esaminati					
Debolezze nel contesto dell'UE		Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Disallineamento tra strategie e progetti infrastrutturali di trasporto dell'UE e degli Stati membri		Nessuna	Nessuna	I piani regionali di trasporto sono stilati seguendo dettagliati orientamenti federali e trasmessi al governo federale (paragrafo 36).	I piani regionali di trasporto sono stilati seguendo dettagliati orientamenti federali e trasmessi al governo federale (paragrafo 36).
Sorveglianza limitata da parte della Commissione sulla pianificazione e realizzazione dei progetti lungo i corridoi		La riserva di progetti è proposta da un'agenzia indipendente (paragrafo 39).	Nessuna	Nessuna	Nessuna
		Il soggetto di livello federale partecipa come membro a pieno titolo nei comitati di sorveglianza dei progetti che finanzia (paragrafo 42).		Il soggetto di livello federale partecipa come membro a pieno titolo nei comitati di sorveglianza dei progetti che finanzia (paragrafo 42). Commissione parlamentare di sorveglianza e comitati di consultivi istituiti dall'UFT (paragrafo 43).	Nessuna

Fonte: Corte dei conti europea.

**33** Nell'UE, la **competenza per l'attuazione dei progetti** ricade sugli Stati membri, analogamente a quanto avviene in tutti i paesi esaminati, dove è in capo a soggetti sub-federali (quali Stati o province). Fa eccezione la Svizzera, dove il soggetto di livello federale è direttamente responsabile per la realizzazione dei progetti nella rete ferroviaria e in parti della rete stradale, mentre la parte restante è competenza dei cantoni. Di conseguenza, sono stati sviluppati strumenti e meccanismi di coordinamento per assicurare la convergenza delle priorità federali e sub-federali.

**34** Nel contesto dell'UE, la Commissione ha designato a tal fine **coordinatori europei** per agevolare la realizzazione di tutti i progetti infrastrutturali lungo ciascuno dei nove corridoi di trasporto della rete centrale stabiliti nel regolamento TEN-T. Questi coordinatori dialogano con i responsabili delle decisioni ad alto livello e le parti interessate locali negli Stati membri lungo il corridoio di riferimento, nonché organizzano gli incontri del Forum del corridoio in cui la Commissione, le autorità nazionali e regionali e i portatori di interessi discutono le priorità e forniscono aggiornamenti sui progetti previsti e in corso.

#### **Disallineamento tra strategie e progetti infrastrutturali di trasporto dell'UE e degli Stati membri**

**35** Nell'UE, gli Stati membri dovrebbero tener conto, nelle rispettive strategie nazionali di trasporto, delle priorità convenute sul piano politico per le infrastrutture di trasporto dell'Unione e definite dal regolamento TEN-T<sup>20</sup>. Non sussiste tuttavia alcun obbligo giuridico in tal senso e attualmente gli Stati membri non presentano neanche per informazioni alla Commissione i rispettivi piani e programmi nazionali in materia di trasporti. Ciò comporta un **rischio di disallineamento tra le priorità strategiche dell'UE e degli Stati membri**. Un recente studio<sup>21</sup> condotto per conto della Commissione ha evidenziato differenze tra gli ambiti di applicazione dei piani di trasporto approvati dagli Stati membri, nonché nel loro grado di coerenza con il termine ultimo del 2030 per il completamento della rete TEN-T. Diventa difficile, quindi, assicurare il coordinamento tra i progetti. Ad esempio, una modifica alle priorità in Francia ha rinviato l'avvio dei lavori per una linea ferroviaria ad alta velocità in tale paese. Questo

---

<sup>20</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 sulla logistica nell'UE e sul trasporto multimodale nei nuovi corridoi TEN-T, (2015/2348(INI)), GU C 242 del 10.7.2018, pag. 15.

<sup>21</sup> Panteia et al., *Support study for the TEN-T policy review, concerning relevant national plans and programmes in Member States*, 2021.

progetto era programmato, nel contesto del corridoio atlantico, per collegarsi al progetto ferroviario basco in Spagna, già in costruzione<sup>22</sup>.

**36** La Corte ha individuato un'altra pratica negli Stati Uniti, dove gli Stati sono **tenuti giuridicamente a includere nei rispettivi piani di trasporto un insieme minimo di informazioni e analisi stabilite a livello federale**. Sempre a quest'ultimo livello sono forniti dettagliati orientamenti metodologici su come condurre tali analisi e gli Stati condividono i propri piani con il governo federale per consentire l'allineamento<sup>23</sup>. Un requisito simile esiste in Svizzera<sup>24</sup>.

#### **Sorveglianza limitata da parte della Commissione sulla pianificazione e realizzazione dei progetti lungo i corridoi**

**37** In precedenti audit<sup>25</sup>, la Corte ha osservato che la Commissione effettuava una sorveglianza limitata sulla pianificazione e sulla realizzazione dei progetti lungo i corridoi. A tale proposito, le priorità degli Stati membri sono determinate principalmente nel contesto nazionale ed è possibile che siano trascurate le tratte transfrontaliere in cui sono situati i grandi progetti infrastrutturali cofinanziati dall'UE. È questo il caso, ad esempio, della galleria di base del Brennero: la Germania non ha dato priorità alla costruzione della via di accesso settentrionale alla galleria, benché l'UE, insieme ad Austria e Italia, avessero investito nella galleria transfrontaliera fin dal 1986.

---

<sup>22</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea [“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”](#), riquadro 1.

<sup>23</sup> *Fixing America's Surface Transportation Act*, o “FAST Act”, sezione 8001 (49 USC 70202).

<sup>24</sup> Piano settoriale dei trasporti, sezione 1.2 “Piani direttori cantonali”.

<sup>25</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea [“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”](#), riquadro 1 e paragrafo 24; relazione speciale n. 19/2018 della Corte dei conti europea [“La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”](#), paragrafo 27; relazione speciale n. 08/2016 della Corte dei conti europea [“Il trasporto delle merci su rotaia nell'UE non è ancora sul giusto binario”](#), paragrafo 85.

**38** Uno dei fattori che concorrono a questa situazione è che il regolamento TEN-T non individua a livello dell'UE tratte o progetti prioritari da realizzare lungo i corridoi. Viene invece stilato un elenco informale di progetti specifici a cui gli Stati membri dovrebbero accordare la priorità nel contesto del Forum del corridoio (cfr. paragrafo 33), che riunisce informazioni provenienti dagli Stati membri e dai promotori dei progetti.

**39** Un'altra pratica è stata riscontrata in Australia: il governo federale ha istituito un'agenzia **indipendente** che **propone un elenco di progetti infrastrutturali considerati prioritari** ("riserva" di progetti), sulla base di un'analisi indipendente delle esigenze della rete di trasporto (cfr. riquadro 1).

### Riquadro 1

#### Infrastructure Australia

Nel 2008, il governo federale australiano ha istituito l'agenzia **Infrastructure Australia** perché fornisse consulenza indipendente sugli investimenti infrastrutturali a tutti i livelli di governo, nonché agli investitori e ai promotori dei progetti. Questa agenzia, che non eroga finanziamenti, è indipendente dal governo, ma da questo sovvenzionata.

Ogni cinque anni l'agenzia espleta **audit sulle infrastrutture** strategiche, presentando una valutazione prospettica delle future esigenze del paese in termini di infrastrutture. Su questa base, elabora un **piano per le infrastrutture** su una finestra mobile di 15 anni, formulando raccomandazioni su potenziali riforme delle politiche e della governance. Cura inoltre un **elenco delle priorità infrastrutturali** in cui sono riportati, su una finestra mobile, i progetti che comporterebbero il maggior valore aggiunto per i fondi pubblici in termini di espansione della capacità della rete. In tale elenco rientrano i progetti presentati dagli Stati e dai territori, nonché i progetti individuati mediante la propria analisi.

**40** Per quanto riguarda l'attuazione di progetti lungo i corridoi, la Commissione non dispone di alcuno strumento giuridico per chiedere agli Stati membri di costruire o potenziare tratte lungo i corridoi, né di farlo entro una data specifica prima del termine del 2030. Nel 2018 la situazione è cambiata e la Commissione ha iniziato a ricorrere a decisioni di esecuzione, giuridicamente vincolanti per gli Stati membri destinatari, e mira a fare in modo che le tempistiche dei lavori nelle varie tratte di un progetto siano allineate. A oggi, sono state adottate decisioni siffatte per tre progetti, in particolare la linea ad alta velocità Rail Baltica che attraversa gli Stati baltici e la Polonia, il collegamento per via navigabile interna Senna-Schelda tra Belgio e Francia, nonché il collegamento ferroviario ad alta velocità Evora-Mérida tra Spagna e Portogallo.

**41** Tali decisioni di esecuzione hanno rafforzato la sorveglianza della Commissione sul completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri<sup>26</sup>, in quanto sanciscono il diritto dei coordinatori europei e del personale della Commissione di partecipare in qualità di osservatori alle riunioni degli organi di governance dei progetti. La Commissione, tuttavia, può adottare queste decisioni solo per progetti relativi a tratte transfrontaliere e con l'approvazione degli Stati membri coinvolti.

**42** La Corte ha individuato altre due pratiche di controllo federale sull'attuazione di progetti. In Australia e in Svizzera, **il soggetto di livello federale è rappresentato come membro a pieno titolo** nei consigli di vigilanza o comitati direttivi dei progetti che finanzia. In Australia, se richiesto dal grado di coordinamento transfrontaliero o dalla complessità del progetto, il governo federale può anche istituire una struttura specifica per supervisionare direttamente le fasi di pianificazione e costruzione, fino alla consegna dell'infrastruttura agli Stati dopo il completamento per gestirne l'ordinario funzionamento.

**43** Peraltro, in Svizzera è stata istituita una **commissione parlamentare di controllo permanente**<sup>27</sup> per la Nuova ferrovia transalpina (NFTA), che prevedeva la costruzione di varie gallerie di base (come quella del Gottardo). L'Ufficio federale dei trasporti (UFT), quale ministero federale, ha istituito anche comitati consultivi specifici per consentire ai cantoni coinvolti e ad altri portatori di interessi di sollevare e discutere eventuali questioni riguardanti l'attuazione del progetto. Secondo le autorità svizzere, questo approccio ha permesso di affrontare le obiezioni sollevate dai portatori di interessi in una fase iniziale, è servito da forum per la definizione di soluzioni quando si sono posti problemi di attuazione e ha contenuto il ricorso a lunghi e costosi procedimenti giudiziari che tendono a ritardare la pianificazione e la costruzione dei grandi progetti nel settore dei trasporti. Durante il periodo di costruzione di oltre 20 anni, l'NFTA è stata realizzata senza che venisse promossa una sola causa giudiziaria da autorità sub-federali o da organizzazioni non governative.

---

<sup>26</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea [“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”](#), paragrafo 89.

<sup>27</sup> Articolo 19 della [Legge federale concernente la costruzione di una ferrovia transalpina](#).



## Selezione dei progetti da finanziare

**44** Un attento processo di selezione dei progetti è cruciale per individuare i progetti in grado di esercitare l'impatto più significativo sulla rete e sulla sua capacità e, quindi, che hanno il maggiore valore aggiunto.

**45** Nella *tabella 5* è riportata una panoramica delle principali caratteristiche analizzate per il processo di selezione, le debolezze specifiche nel contesto dell'UE e gli esempi di altre pratiche individuate dalla Corte nei paesi esaminati.

**Tabella 5 – Selezione dei progetti: principali caratteristiche, debolezze nel contesto dell'UE e altre pratiche nei paesi non-UE**

Principali caratteristiche					
	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
<b>Soggetto responsabile</b>	Commissione europea con l'agenzia esecutiva (CINEA)	Ministero (DITRDC)	Ministero (Trasporti, Canada)	Ministero (UFT)	Ministero (DOT)
<b>Quadri di finanziamento</b>	Meccanismo per collegare l'Europa	Accordi nazionali di partenariato	Fondo nazionale per i corridoi commerciali	Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (PROSSIF)	Programmi TIGER/BUILD e INFRA
<b>Metodo di selezione</b>	Inviti a presentare proposte su base competitiva	Selezione da un elenco di progetti negoziati in precedenza con gli Stati e i territori	Inviti a presentare proposte su base competitiva	Inviti a presentare proposte su base competitiva	Inviti a presentare proposte su base competitiva
<b>Periodicità dei bandi</b>	Annuale e pluriennale	Non applicabile	Bando permanente	Da quattro a cinque anni	Annuale
<b>Processo di selezione specifico per i grandi progetti</b>	No	Sì, in base alle dimensioni del progetto	No	No	Sì, in base alle dimensioni del progetto

Debolezze nel contesto dell'UE	Altre pratiche individuate nei paesi esaminati			
	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Esame non sufficientemente approfondito delle analisi costi-benefici nella fase di selezione dei progetti	I promotori di progetti presentano dati grezzi e il soggetto di livello federale effettua nuovamente l'analisi ex ante (paragrafo 50).			
Oneri amministrativi dovuti all'approccio per il finanziamento	I progetti in corso sono inclusi automaticamente nel programma di finanziamento successivo fino alla consegna finale, indipendentemente dal ciclo quinquennale di programmazione (paragrafo 54).	Una domanda presentata in due fasi attenua il rischio di oneri amministrativi eccessivi (paragrafo 51).	I progetti sono finanziati da fondi permanenti e la decisione di finanziamento copre l'intera estensione del progetto, a prescindere dalla durata della realizzazione (paragrafo 54).	Nessuna

Fonte: Corte dei conti europea.

**46** Nell'ambito del programma MCE, la Commissione seleziona i progetti infrastrutturali che beneficeranno del cofinanziamento dell'UE e determina il contributo finanziario di quest'ultima basandosi su **periodici inviti a presentare proposte su base competitiva**.

**47** Anche i paesi analizzati ricorrono in gran parte a inviti a presentare proposte su base competitiva, con una **periodicità** variabile, per selezionare i progetti infrastrutturali di trasporto da finanziare. Non è il caso però dell'Australia, dove la selezione dei progetti avviene a partire da un elenco negoziato in precedenza tra il soggetto di livello federale, da un lato, e gli Stati e i territori, dall'altro.

**Esame non sufficientemente approfondito delle analisi costi-benefici nella fase di selezione dei progetti**

**48** Nell'UE, così come del resto in Canada e Svizzera, **il processo di selezione non dipende dalle dimensioni del progetto**. In Australia, invece, i grandi progetti nel settore dei trasporti che comportano un finanziamento federale superiore a 160 milioni di euro sono soggetti a procedure di selezione specifiche. Anche gli Stati Uniti prevedono requisiti di selezione specifici per i progetti che superano un determinato costo a seconda del programma di finanziamento (si tratta, ad esempio, dei progetti di un valore di 80 milioni di euro circa per il programma *Infrastructure for Rebuilding America* – INFRA). Ciò consente di effettuare controlli specifici quando vengono selezionati grandi progetti nel settore dei trasporti.

**49** In precedenti relazioni<sup>28</sup>, la Corte ha osservato che la pianificazione e la progettazione ex ante di grandi progetti infrastrutturali da parte degli Stati membri e dei promotori dei progetti andavano migliorate, specie sotto il profilo delle analisi costi-benefici (ACB). I promotori e i valutatori dei progetti tendono a utilizzare le ACB solo come una fase amministrativa obbligatoria anziché come strumento per un migliore processo decisionale. Inoltre, la Commissione non ha sempre svolto un esame critico delle ipotesi alla base della pianificazione al momento di erogare il cofinanziamento. È stato questo il caso, ad esempio, di una tratta di linea ferroviaria ad alta velocità in Francia, per il quale è stato assegnato il cofinanziamento dell'UE sebbene l'ACB indicasse che i costi socioeconomici del progetto ne avrebbero probabilmente superato i benefici<sup>29</sup>.

**50** Dal 2015 la Commissione ha introdotto una valutazione specifica dell'ACB dei progetti a cura di esperti esterni specializzati. Questa valutazione, tuttavia, si basa esclusivamente sulle informazioni contenute nella proposta di progetto. Al contrario, in tutti i paesi esaminati, i promotori di grandi progetti nel settore dei trasporti devono riportare nella domanda le analisi e i dati grezzi utilizzati per la rispettiva ACB. In fase di selezione dei progetti, ciò consente di rieseguire l'esercizio di giustificazione economica e l'analisi socioeconomica, nonché di verificare la fondatezza dei dati scelti e delle ipotesi considerate, migliorando in tal modo il processo decisionale.

### **Oneri amministrativi dovuti all'approccio per il finanziamento**

**51** Se, da un lato, la richiesta di informazioni e analisi aggiuntive può contribuire a un solido processo di selezione, può anche generare **oneri amministrativi** supplementari per i promotori dei progetti, specie quando le proposte di progetto non sono selezionate ai fini del finanziamento. Per attenuare questo rischio, in Canada le proposte di progetto per il cofinanziamento federale **seguono un approccio in due fasi**, in base al quale i promotori di progetti sono invitati a presentare una proposta di progetto dettagliata solo dopo l'approvazione della loro manifestazione di interesse (cfr. [riquadro 2](#)).

---

<sup>28</sup> Analisi n. 09/2018 della Corte dei conti europea “[Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell'UE](#)”, paragrafo 75; relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea “[Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti](#)”, paragrafo 46.

<sup>29</sup> Relazione speciale n. 19/2018 della Corte dei conti europea “[La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace](#)”, paragrafo 50.

## Riquadro 2

### Il Fondo nazionale canadese per i corridoi commerciali

Il Fondo nazionale per i corridoi commerciali dispone di una dotazione finanziaria di 4,2 miliardi di dollari canadesi (2,9 miliardi di euro) da impegnare per progetti a sostegno degli scambi commerciali che possono essere completati nei cinque anni successivi. La selezione dei progetti per una parte di questo fondo avviene sulla base di un invito a presentare proposte permanente privo di termine definito per la presentazione delle domande.

Quest'ultimo processo si svolge in due fasi.

- Prima, i promotori dei progetti devono presentare una manifestazione di interesse, corredata di informazioni limitate. Devono dimostrare come il progetto intende perseguire l'obiettivo del bando e fornire informazioni specifiche e quantitative sui settori economici che ne trarrebbero vantaggio, sui volumi di traffico e di scambi commerciali previsti, nonché sui mercati internazionali per i quali gli scambi risulterebbero agevolati.
- In secondo luogo, una volta che la manifestazione di interesse viene approvata, i promotori dei progetti sono invitati a presentare una proposta di progetto completa entro due mesi.

**52** I grandi progetti nel settore dei trasporti richiedono tempi di attuazione considerevoli. Ad esempio, il tempo di costruzione medio previsto per i grandi progetti nel settore dei trasporti cofinanziati dall'UE che la Corte ha esaminato nell'audit del 2020 era pari a 15 anni<sup>30</sup>. Questa tempistica non comprende il periodo di pianificazione: anche in questo stadio il progetto può ricevere cofinanziamento dell'UE per azioni quali studi.

<sup>30</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", paragrafo 45.

**53** Poiché il cofinanziamento dell'UE è organizzato in funzione del periodo settennale del QFP, i grandi progetti nel settore dei trasporti sono spesso cofinanziati mediante **varie sovvenzioni consecutive**, ciascuna delle quali richiede una nuova proposta di progetto e un nuovo processo di selezione. Ne **discende una duplicazione degli sforzi**<sup>31</sup> per i promotori dei progetti e le autorità pubbliche, **con un aumento degli oneri amministrativi**.

**54** Due dei paesi esaminati **forniscono un sostegno finanziario a lungo termine per i grandi progetti nel settore dei trasporti** in un modo diverso.

- In Australia, come presupposto per il finanziamento, il governo federale stila, insieme agli Stati e ai territori, un elenco di progetti da includere in un accordo nazionale di partenariato di durata quinquennale. Nell'ambito di questi progetti, il governo australiano eroga finanziamenti per una fase di progetto specifica, sulla base di una domanda presentata dai soggetti sub-federali. I progetti la cui realizzazione è già stata iniziata in un accordo nazionale di partenariato sono inclusi automaticamente in quelli successivi fino alla conclusione definitiva della fase finanziata e a prescindere del ciclo di vita quinquennale dell'accordo stesso.
- Analogamente, in Svizzera il governo federale adotta decisioni di finanziamento per i singoli progetti nell'ambito dei programmi di sviluppo strategico, che coprono periodi di cinque anni. Il finanziamento di questi programmi avviene attraverso due fondi gestiti a livello centrale (uno per le ferrovie e l'altro per la rete stradale e il transito locale), che coprono il 100 % della spesa dei progetti selezionati e sono permanenti. Di conseguenza, una volta che i progetti sono selezionati per il finanziamento, la decisione di finanziamento copre l'intera estensione, a prescindere dalla durata della sua realizzazione.

## Monitoraggio dell'esecuzione dei progetti

**55** La pianificazione e la costruzione di grandi progetti nel settore dei trasporti implicano la gestione di ingenti risorse finanziarie, tecniche e umane per un lungo arco temporale e in un contesto di molte incertezze e molteplici rischi. Un monitoraggio completo della realizzazione di tali progetti è essenziale per rilevare in tempo utile la necessità di azioni correttive.

---

<sup>31</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea [“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”](#), paragrafo 85.

**56** Nella **tabella 6** è riportata una panoramica delle principali caratteristiche analizzate per il processo di monitoraggio, le debolezze specifiche nel contesto dell'UE e gli esempi di altre pratiche individuate dalla Corte nei paesi esaminati.

**Tabella 6 – Monitoraggio dei progetti: principali caratteristiche, debolezze nel contesto dell'UE e altre pratiche nei paesi non-UE**

Principali caratteristiche					
	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Soggetto responsabile	Agenzia esecutiva (CINEA)	Ministero (DITRDC)	Ministero (Trasporti, Canada)	Ministero (UFT)	Ministero (DOT)
Frequenza della rendicontazione formale	Annuale	Mensile	Variabile, a seconda del progetto	Semestrale	Trimestrale
Altre pratiche individuate nei paesi esaminati					
Debolezze nel contesto dell'UE		Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Assenza di un approccio al monitoraggio basato sul rischio		L'accettazione del progetto da parte dei portatori di interessi è oggetto di un monitoraggio costante (paragrafo 65).	Nessuna	I grandi progetti o i progetti ad alto rischio sono soggetti a meccanismi rafforzati di monitoraggio (paragrafo 64).	I progetti con un profilo ad alto rischio sono soggetti a meccanismi rafforzati di monitoraggio (paragrafo 64).
Monitoraggio focalizzato principalmente su risorse finanziarie e realizzazioni anziché sugli effetti		Nessuna	Nessuna	Nessuna	Nel redigere gli accordi di finanziamento sono definiti indicatori di effetto (paragrafo 67).

Fonte: Corte dei conti europea.

**57** In tutti i paesi esaminati, il soggetto di livello federale monitora i grandi progetti nel settore dei trasporti che finanzia tramite il ministero dei Trasporti o servizi specializzati al suo interno.

**58** Ciò è analogo a quanto avviene nell'UE, dove la CINEA monitora la realizzazione dei progetti cofinanziati dell'MCE. Tale monitoraggio è basato, fra l'altro, su relazioni annuali circa lo stato di avanzamento che sono predisposte dai beneficiari dei progetti e approvati dagli Stati membri in questione. Se necessario, ad esempio nel caso di eventi imprevisi in grado di ripercuotersi sull'esborso programmato della sovvenzione, la CINEA intraprende anche attività di monitoraggio aggiuntive (tra cui ulteriori visite ad hoc a integrazione di quelle ordinarie che hanno luogo ogni due anni).

**59** La **frequenza del monitoraggio** varia notevolmente a seconda del quadro di riferimento, passando da relazioni mensili (Australia) a relazioni annuali (UE).

#### **Assenza di un approccio al monitoraggio basato sul rischio**

**60** In precedenti relazioni<sup>32</sup>, la Corte ha constatato che molti progetti cofinanziati dall'UE sono soggetti a sforamenti dei costi e a notevoli ritardi rispetto alle stime iniziali formulate nella fase di pianificazione dei progetti.

**61** Per inquadrare questo aspetto in una prospettiva più ampia, nella presente analisi la Corte messo a confronto i ritardi rispetto al calendario previsto e gli sforamenti di bilancio di sei grandi progetti nel settore dei trasporti cofinanziati dall'UE, che erano già stati esaminati nell'audit del 2020<sup>33</sup>, con una popolazione di varie centinaia di progetti nel medesimo ambito attuati in tutto il mondo. L'***allegato III*** fornisce una panoramica della metodologia applicata.

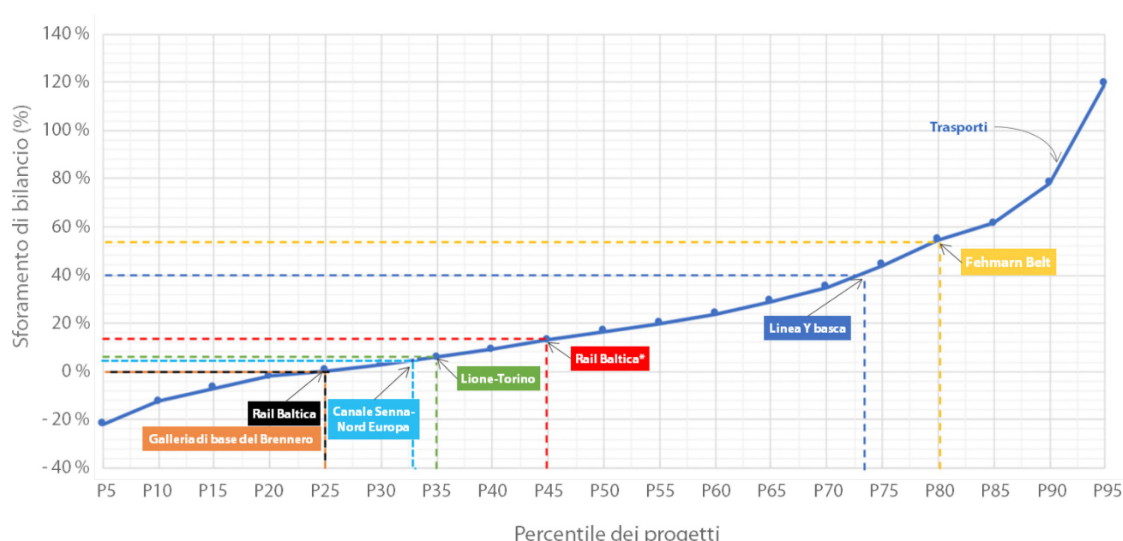
---

<sup>32</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea *“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”*, paragrafi 50 e 53; relazione speciale n. 19/2018 della Corte dei conti europea *“La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”*, paragrafi 53-57; relazione speciale n. 23/2016 della Corte dei conti europea *“Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili”*, paragrafi 56-58 e 61.

<sup>33</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea *“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”*.

**62** Nell'audit del 2020<sup>34</sup>, la Corte ha riscontrato che tutti i grandi progetti selezionati nel settore dei trasporti erano aumentati in termini di costi rispetto alle stime iniziali e che lo sfioramento di bilancio medio era superiore a 2 miliardi di euro per progetto, registrava cioè un aumento del 47 % rispetto alle stime iniziali. Tuttavia, se posti in una prospettiva più ampia (come riporta la [figura 3](#)), quattro dei sei grandi progetti cofinanziati dall'UE nel settore dei trasporti mostrano, al momento della presente analisi, una performance migliore in termini di pianificazione di bilancio rispetto al parametro di riferimento mondiale quando il costo stimato attuale è confrontato a quello stimato inizialmente (rimangono cioè a sinistra del livello P50). Si osserva, però, che a differenza di quelli compresi nel parametro di riferimento, i sei progetti dell'UE non sono ancora stati completati e che pertanto potrebbero verificarsi ulteriori incrementi dei costi prima della loro messa in servizio.

**Figura 3 – Sforamenti di bilancio rispetto al parametro di riferimento internazionale (n = 1 463)**



\* Stima della Corte dei conti europea basata sul rischio, pubblicata nella relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE.

*Nota:* La linea blu rappresenta la performance cumulata della popolazione dei progetti realizzati nel mondo (ad esempio, in questo primo grafico, un progetto che si colloca al livello P25 ha uno sfioramento di bilancio dello 0 % e una performance attesa uguale o peggiore del 25 % dei progetti comparabili in termini di pianificazione di bilancio e migliore del restante 75 %).

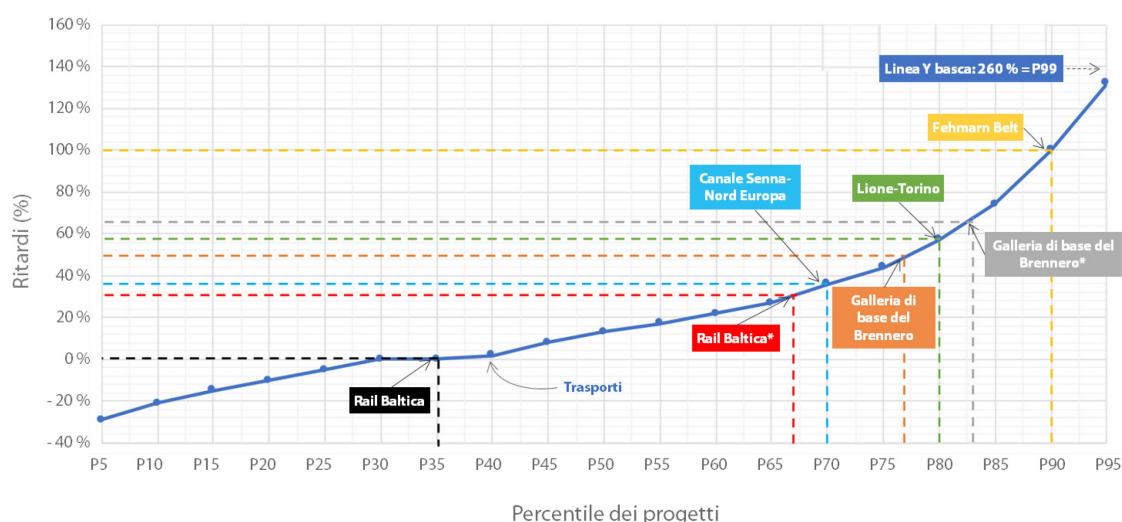
*Fonte:* Corte dei conti europea.

<sup>34</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", paragrafo 50.



**63** Al contempo, per quanto riguarda i ritardi, **i sei progetti cofinanziati dall'UE** registrano dati peggiori rispetto al parametro di riferimento internazionale (cfr. [figura 4](#)) e **in media mostrano ritardi maggiori rispetto ai progetti analoghi nel settore dei trasporti realizzati in tutto il mondo**. Questi maggiori ritardi potrebbero essere imputabili alle sfide specifiche di coordinamento proprie dei progetti transfrontalieri e al fatto che questi ultimi, una volta selezionati, hanno risentito ancora di incertezze, quali l'accettazione da parte dei portatori di interessi o la mancanza di permessi ambientali. Nell'audit del 2020<sup>35</sup>, la Corte ha osservato che il ritardo medio che interessava i grandi progetti selezionati nel settore dei trasporti era di 11 anni e che ritardi di questo genere mettevano a rischio l'efficienza del cofinanziamento dell'UE.

**Figura 4 – Ritardi rispetto al parametro di riferimento internazionale (n = 529)**



\* Stima della Corte dei conti europea basata sul rischio, pubblicata nella relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE.

Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>35</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", paragrafo 53.

**64** Un elemento che potrebbe consentire di affrontare meglio i ritardi nell'UE e di conseguire un ulteriore miglioramento nella gestione dello sfioramento dei costi potrebbe essere il monitoraggio sistematico basato sul rischio per i grandi progetti nel settore dei trasporti. Negli USA e in Svizzera tale meccanismo esiste per i **progetti soggetti ad elevati rischi di realizzazione o caratterizzati da aumenti dei costi o ritardi significativi**.

- Negli Stati Uniti, l'ente federale competente per le autostrade Federal Highway Administration (FHWA) conduce una valutazione annuale dei rischi sulla base delle informazioni fornite dagli Stati in merito ai grandi progetti ad alto rischio in corso e imminenti nel settore dei trasporti. Il profilo di rischio si basa su una serie di considerazioni, come il costo e il calendario del progetto, la sua complessità e il coinvolgimento dei portatori di interessi. I progetti con il profilo di rischio più elevato vengono automaticamente assegnati a responsabili della sorveglianza di progetto appositamente designati, che forniscono relazioni tecniche indipendenti sullo stato di avanzamento e intraprendono attività di gestione del progetto e vigilanza in loco per conto del soggetto di livello federale. Inoltre, sono posti in essere meccanismi di monitoraggio rafforzati automatici in caso di scostamenti dalla pianificazione originaria. A titolo di esempio, se si verificano incrementi dei costi superiori al 2 % annuo rispetto al bilancio stimato, il promotore del progetto deve trasmettere con maggiore frequenza relazioni al governo federale ed è possibile che siano assegnati al progetto, di conseguenza, responsabili della sorveglianza.
- Analogamente, in Svizzera si applica un meccanismo di monitoraggio rafforzato per i grandi progetti ferroviari con un costo totale stimato superiore a 500 milioni di franchi svizzeri (452 milioni di euro) per tutte le gallerie e per i progetti a elevato rischio finanziario. I rischi specifici sono individuati e quantificati ex ante dal governo federale e dal promotore del progetto, unitamente alla probabilità che si verifichino, alla deviazione accettata dagli obiettivi fissati e a eventuali misure di mitigazione. Il promotore del progetto deve quindi stilare relazioni semestrali sull'evoluzione dei rischi e valutare il potenziale impatto di eventuali rischi che si sono concretizzati sul progetto, anche per quanto concerne i tempi e i costi stimati.

**65** Infine, in Australia **l'accettazione da parte dei portatori di interessi**, in quanto una delle principali determinanti per una realizzazione dei grandi progetti nel settore dei trasporti secondo il calendario previsto, è sottoposta a costante monitoraggio e i promotori dei progetti sono tenuti a riferire sistematicamente su questo aspetto al soggetto di livello federale in occasione di ogni domanda di pagamento. Ciò consente la tempestiva individuazione dei problemi riguardanti la realizzazione del progetto e la definizione di misure di mitigazione per porvi rimedio.

**Monitoraggio focalizzato principalmente su risorse finanziarie e realizzazioni anziché sugli effetti**

**66** Nell'UE, il monitoraggio dei progetti a cura della CINEA è **diretto prevalentemente agli aspetti finanziari e alle realizzazioni** (ad esempio, i chilometri di autostrada o di galleria prodotti) e non si concentra sui risultati (ad esempio, il numero di passeggeri che utilizzano l'infrastruttura) e sugli impatti (ad esempio, il miglioramento del flusso di traffico, la riduzione dei tempi di percorrenza) a livello più ampio di un progetto, anche se tali effetti si concretizzano già durante la costruzione. Di conseguenza, sono solo limitati i dati di monitoraggio adatti a una successiva valutazione di questi progetti. Anche in gran parte dei paesi esaminati, il monitoraggio si concentra sulle risorse finanziarie e sulle realizzazioni, anziché sugli effetti.

**67** Non è così invece per taluni programmi negli Stati Uniti, per i quali vige **l'obbligo per i promotori dei progetti di riferire gli effetti**, sulla base di indicatori standardizzati e a partire dall'avvio del progetto (cfr. [riquadro 3](#)).

### Riquadro 3

#### Monitoraggio degli indicatori di effetto per i progetti finanziati a livello federale negli Stati Uniti

Nel contesto del processo di definizione dell'accordo di finanziamento, i beneficiari del programma a favore degli investimenti nei trasporti che promuovono la ripresa economica (*Transportation Investment Generating Economic Recovery* – TIGER), del programma volto a utilizzare meglio gli investimenti per accrescere lo sviluppo (*Better Utilizing Investment to Leverage Development* – BUILD)<sup>36</sup>, nonché del programma INFRA, convengono con l'amministrazione federale una serie di indicatori da monitorare, tratti da un elenco di 40 indicatori potenziali definiti a livello federale (ad esempio, flussi di passeggeri o movimenti di merci).

Prima del completamento del progetto, i beneficiari poi sottopongono una relazione preliminare sul progetto, che servirà da riferimento per un confronto. Una volta completato il progetto, devono fornire i dati effettivi al governo federale per un periodo massimo di cinque anni e redigere una relazione post-completamento. Un consulente esterno speciale esamina la qualità di queste relazioni e ne ricava insegnamenti utili per progetti futuri. Il dipartimento dei Trasporti degli Stati Uniti intende rendere disponibile online per il pubblico questi dati di misurazione della performance.

Una performance insoddisfacente in termini di indicatori di effetto può comportare la riduzione della sovvenzione, anche se finora questo si è verificato una volta soltanto.

### Valutazione ex post dei progetti

**68** Il ciclo di un grande progetto nel settore dei trasporti non termina con la sua messa in servizio. I promotori dei progetti e le amministrazioni finanziatrici dovrebbero confrontare gli effetti reali del progetto con quelli previsti, al fine di accrescere la trasparenza e trarre insegnamenti per la definizione di obiettivi strategici futuri e la realizzazione di progetti a venire<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Nel 2021 il programma BUILD è stato ulteriormente sostituito dal programma di sovvenzioni finalizzate alla ricostruzione dell'infrastruttura americana secondo principi di sostenibilità ed equità (*Rebuilding American Infrastructure with Sustainability and Equity* – RAISE).

<sup>37</sup> Forum internazionale dei Trasporti, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 28.2.2017.

**69** Nella [tabella 7](#) è riportata una panoramica delle principali caratteristiche analizzate per la valutazione ex post dei progetti nel settore dei trasporti, le debolezze specifiche nel contesto dell'UE e gli esempi di altre pratiche individuate dalla Corte nei paesi esaminati.

**Tabella 7 – Valutazione ex post dei progetti: principali caratteristiche, debolezze nel contesto dell'UE e altre pratiche nei paesi esaminati**

Principali caratteristiche del processo di valutazione ex post							
	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti	Norvegia	Francia
Valutazione ex post sistematica dei programmi	Sì	No	No	Sì	No	No	No
Ente responsabile (per i programmi)	Commissione (DG MOVE)	n.a.	n.a.	Ministero (UFT)	n.a.	n.a.	n.a.
Altre pratiche individuate nei paesi esaminati							
Debolezze constatate nell'UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti	Norvegia	Francia	
Mancanza di una valutazione sistematica dei grandi progetti nel settore dei trasporti	Nessuna	Nessuna	Nessuna	Le valutazioni ex post dei progetti sono eseguite dai rispettivi promotori (paragrafo 72).	Le valutazioni ex post dei progetti sono eseguite da ricercatori indipendenti (paragrafo 72).  Vengono condotte meta-analisi sulla base delle singole valutazioni ex post (paragrafo 72).	Le valutazioni ex post dei progetti sono eseguite dai rispettivi promotori (paragrafo 72).  Vengono condotte meta-analisi sulla base delle singole valutazioni ex post (paragrafo 72).	

Fonte: Corte dei conti europea.

**70** Solo la Svizzera e l'UE effettuano **valutazioni ex post sistematiche dei programmi**. Nell'UE, tali valutazioni (che sono tenute in considerazione ai fini della definizione delle future proposte legislative, politiche e strategie) sono prodotte con regolarità dalla Commissione a livello dei programmi di finanziamento e delle iniziative di intervento conformemente all'approccio standard che è stato adottato per "Legiferare meglio"<sup>38</sup>. In base a tale procedimento, la Commissione è tenuta a consultare i portatori di interessi, condurre valutazioni d'impatto ex ante delle

<sup>38</sup> Analisi 02/2020 della Corte dei conti europea "Il processo legislativo dell'Unione europea dopo quasi 20 anni di quadro per legiferare meglio".

modifiche proposte per una politica, nonché monitorare e condurre una valutazione ex post del quadro di riferimento per fare un bilancio dei risultati e degli impatti delle precedenti politiche e contribuire così alla definizione delle politiche per i cicli futuri.

### **Mancanza di una valutazione sistematica dei grandi progetti nel settore dei trasporti**

**71** Finora, tuttavia, la Commissione **non ha eseguito**, né ha imposto ai promotori dei progetti di eseguire, **valutazioni ex post sistematiche dei singoli grandi progetti nel settore dei trasporti cofinanziati dall'UE**, dal momento che non esiste alcun obbligo giuridico in tal senso<sup>39</sup>. Nel 2007 la Commissione ha effettuato una valutazione ex post dei singoli grandi progetti nel settore dei trasporti finanziati direttamente nell'ambito del programma TEN-T<sup>40</sup>, allo scopo di valutarne la performance complessiva. Tale pratica, però, è stata adottata un'unica volta e si è incentrata sugli indicatori finanziari, come l'assorbimento dei finanziamenti UE disponibili.

**72** Tre dei paesi esaminati seguono un approccio diverso e **conducono sistematicamente valutazioni ex post dei progetti**.

- Sin dal 2005 gli Stati Uniti chiedono ai promotori dei progetti finanziati dalla Federal Transit Administration (FTA) di eseguire valutazioni ex post entro 36 mesi dal completamento dei medesimi.
- Anche in Francia spetta ai promotori dei progetti effettuare valutazioni ex post dei progetti completati nel settore dei trasporti che hanno ricevuto finanziamenti pubblici ("Bilan LOTI"<sup>41</sup>), secondo una metodologia stabilita dal governo. Un ente indipendente (Conseil général de l'environnement et du développement durable – CGEDD) pubblica pareri sulla qualità di tali analisi. Pubblica anche meta-analisi che, partendo dalle valutazioni ex post dei singoli progetti, sono tese a individuare le questioni trasversali.

---

<sup>39</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", paragrafi 66 e 78.

<sup>40</sup> Decisione n. 1692/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 1996, sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, GU L 228 del 9.9.1996, pag. 1.

<sup>41</sup> Legge n. 82-1153 del 30 dicembre 1982.

- o In Norvegia vengono effettuate valutazioni ex post dei progetti infrastrutturali nel settore, fra l'altro, dei trasporti. Dal 2012, queste valutazioni sono condotte nell'ambito del *Concept Research Programme* presso l'Università norvegese della scienza e della tecnologia (NTNU). Inoltre, la Norvegia ha iniziato recentemente a produrre meta-analisi.

**73** La **tabella 8** fornisce informazioni più dettagliate sulle modalità con cui vengono eseguite tali valutazioni ex post.

**Tabella 8 – USA, Norvegia e Francia: la valutazione ex post dei progetti in sintesi**

	USA (FTA)	Norvegia (Concept)	Francia (LOTI)
Soglia per la valutazione	Tutti i progetti di un valore superiore a 300 milioni di USD (245 milioni di euro) oppure con sovvenzioni superiori a 100 milioni di USD (82 milioni di euro)	Selezione di progetti di un valore superiore a 1 miliardo di NOK (circa 100 milioni di euro)	Tutti i progetti superiori a 83 milioni di euro e categorie specifiche di autostrade, aeroporti, ferrovie e vie navigabili interne
Oggetto della valutazione	Raffronto tra effetti reali e previsti per un numero limitato di indicatori di effetto (quali costo, utilizzo)	Insieme di indicatori più ampio, che comprende anche gli effetti socioeconomici del progetto, la sua efficienza ed efficacia, la pertinenza rispetto alla politica nazionale dei trasporti; effetti imprevisti del progetto e considerazioni di sostenibilità a lungo termine	Raffronto tra effetti reali e previsti e analisi degli effetti dei progetti sotto il profilo socioeconomico e ambientale, nonché aspetti di efficienza ed efficacia
Soggetto preposto alla conduzione della valutazione	Promotore del progetto	Ricercatori NTNU coadiuvati da consulenti	Promotore del progetto

	USA (FTA)	Norvegia (Concept)	Francia (LOTI)
Metodologia	Sviluppata dal promotore del progetto, ma approvata dall'FTA	Sviluppata dal programma di ricerca	Sviluppata dal governo
Finanziamento	Finanziamento federale per i beneficiari, in quanto spesa ammissibile per sovvenzioni	Programma di ricerca con finanziamento pubblico	Finanziamento a carico del promotore del progetto (spesso ente pubblico)
Numero di valutazioni ex post eseguite su progetti nel settore dei trasporti	26 (2007-2020)	15 (2002-2020)	51 (1999-2016) <sup>1</sup>
Pubblicazione delle valutazioni	Sì	Sì	Sì
Meccanismi per trarre insegnamenti	La relazione è messa a disposizione dei promotori di nuovi progetti per migliorare la qualità delle loro proposte	Meta-analisi e verifica delle stime di pianificazione per i progetti futuri a fronte della performance di progetti analoghi in passato	Meta-analisi

<sup>1</sup> In base al numero di pareri emanati dal CGEDD.

Fonte: Corte dei conti europea.



## Osservazioni conclusive

**74** Le precedenti relazioni della Corte sui progetti infrastrutturali di trasporto cofinanziati dall'UE negli Stati membri spesso hanno evidenziato debolezze che compromettevano la realizzazione dei grandi progetti nel settore dei trasporti.

**75** Nel porre tali debolezze in una prospettiva mondiale, la Corte non ha rilevato alcuna pratica nei paesi selezionati che potesse ovviare a quelle connesse al processo di **definizione della strategia** (cfr. paragrafo 30). Inoltre, quattro dei sei progetti cofinanziati dall'UE analizzati dalla Corte presentano, rispetto al parametro di riferimento mondiale, deviazioni di minore entità tra i costi effettivi e la spesa stimata (cfr. paragrafo 62).

**76** Per i processi connessi al coordinamento, alla selezione, al monitoraggio e alla valutazione ex post, invece, la Commissione e i responsabili delle politiche potrebbero ispirarsi, a giudizio della Corte, alle pratiche osservate altrove che vengono descritte nella presente analisi quando si tratterà di fornire il sostegno UE in futuro. Ciò vale anche per i ritardi, in quanto la Corte ha osservato che gran parte dei sei progetti cofinanziati dall'UE ha registrato maggiori ritardi in media sul calendario previsto rispetto a progetti analoghi nel resto del mondo (cfr. paragrafo 63). Le pratiche evidenziate potrebbero offrire spunti di riflessione e, ove opportuno, essere adattate al contesto dell'UE. In questo contesto, l'analisi della Corte rileva quattro sfide che la Commissione dovrà affrontare in futuro nel sostenere la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali di trasporto, una per ciascun processo attinente.

**Sfida 1 – Come conseguire un maggiore allineamento tra le strategie di trasporto UE e nazionali, nonché ottenere una migliore supervisione della pianificazione e dell'attuazione dei progetti lungo i principali corridoi di trasporto?**

**77** La Corte ha individuato un rischio di disallineamento tra le priorità strategiche dell'UE e degli Stati membri (cfr. paragrafo 35). In Svizzera e negli Stati Uniti l'allineamento in questo ambito è conseguito facendo ricorso a orientamenti specifici che cantoni e Stati devono seguire quando elaborano i propri piani nazionali (cfr. paragrafo 36). La Corte ha poi messo in luce la limitata sorveglianza esercitata dalla Commissione sulla pianificazione e sull'attuazione dei progetti lungo i corridoi (cfr. paragrafo 37). In questo contesto, in Australia è stata osservata una pratica che consente l'individuazione coordinata dei progetti prioritari e porta così alla compilazione di un elenco formale di questi ultimi (cfr. riquadro 1). La Corte ha anche fatto riferimento a pratiche in Australia e Svizzera (cfr. paragrafo 42) volte a rafforzare

l'interazione del soggetto di livello federale con gli operatori economici e i portatori di interessi locali, tramite ad esempio la sua partecipazione in qualità di membro a pieno titolo nei comitati di sorveglianza oppure il ricorso a comitati di coordinamento della sorveglianza, come quello istituito in Svizzera (cfr. paragrafo 43).

**Sfida 2 – Come far sì che, nella fase di selezione dei progetti, le analisi costi-benefici siano esaminate con sufficiente attenzione? Come riconsiderare l'approccio alla selezione dei progetti e all'assegnazione dei finanziamenti UE per ridurre ulteriormente l'onere amministrativo per i promotori dei progetti?**

**78** La Corte ha sottolineato che, nell'UE, le analisi costi-benefici non sono analizzate con sufficiente attenzione nella fase di selezione dei progetti (cfr. paragrafo 49) e che l'approccio per il finanziamento UE può generare oneri amministrativi (cfr. paragrafo 51). In tutti gli altri paesi selezionati nell'analisi (cfr. paragrafo 50) sono stati osservati meccanismi per selezionare i grandi progetti nel settore dei trasporti che includono l'obbligo per i promotori dei progetti di fornire i principali dati alla base delle analisi incluse nella proposta di progetto. Ciò consente ai valutatori di riesaminare gli elementi principali della domanda e di valutare la fondatezza delle ipotesi considerate, migliorando così il processo decisionale. Inoltre, al fine di contenere gli oneri amministrativi per i promotori di progetti, sono state evidenziate pratiche secondo le quali il processo di selezione segue un approccio di presentazione delle domande in due fasi, come in Canada (cfr. riquadro 2), oppure ai grandi progetti nel settore dei trasporti viene erogato sostegno finanziario a lungo termine, come in Australia e Svizzera (cfr. paragrafo 54).

**Sfida 3 – Come passare a un approccio maggiormente basato sul rischio nel monitoraggio dei progetti cofinanziati dall'UE, ampliandone al contempo l'estensione con l'introduzione dell'obbligo per i promotori dei progetti di riferire anche in merito agli indicatori di effetto e all'accettazione dei portatori di interessi?**

**79** La Corte ha segnalato che manca nell'UE un approccio basato sul rischio nel monitoraggio dei grandi progetti nel settore dei trasporti (cfr. paragrafo 64) e che il monitoraggio esistente è incentrato principalmente sulle risorse finanziarie e sulle realizzazioni anziché sugli effetti (cfr. paragrafo 66). Negli Stati Uniti e in Svizzera sono state osservate pratiche basate sul rischio volte a fronteggiare i ritardi e gestire gli sforamenti dei costi: in questi paesi vi è un adeguamento sistematico dell'approccio di monitoraggio per i progetti che presentano elevati rischi di attuazione oppure per i quali si verificano notevoli aumenti dei costi o ritardi (cfr. paragrafo 64). In Australia esiste una pratica complementare, secondo la quale i promotori dei progetti sono tenuti a riferire in merito all'accettazione da parte dei portatori di interessi per

individuare e affrontare tempestivamente le questioni connesse alla realizzazione del progetto (cfr. paragrafo 65). Per quanto concerne gli effetti, la Corte ha evidenziato una pratica negli Stati Uniti per cui i beneficiari forniscono informazioni riguardo a un insieme comune di indicatori di effetto (cfr. riquadro 3).

**Sfida 4 – Come provvedere affinché i grandi progetti infrastrutturali di trasporto cofinanziati dall’UE siano sistematicamente valutati ex post, focalizzandosi sugli effetti ottenuti anziché sugli indicatori finanziari o sulle realizzazioni?**

**80** Infine, la Corte ha constatato che nell’UE manca una valutazione sistematica dei grandi progetti nel settore dei trasporti (cfr. paragrafo 71). Ha segnalato pratiche secondo le quali i dati sulla performance raccolti circa i risultati diretti dei progetti confluiscono in valutazioni ex post sistematiche a cura dei promotori dei progetti o di esperti indipendenti (eseguite rispettivamente negli Stati Uniti, in Norvegia e in Francia, cfr. paragrafi 72-73). Queste valutazioni, che negli Stati Uniti possono essere cofinanziate in quanto spese ammissibili per le sovvenzioni, accrescono la trasparenza nei confronti del pubblico in merito all’efficacia dei progetti e consentono di trarre insegnamenti per i grandi progetti infrastrutturali futuri.

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo il 12 novembre 2021.

*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner Lehne  
*Presidente*

# Allegati

## Allegato I – Pubblicazioni recenti della Corte dei conti europea sulla politica UE dei trasporti

Abbreviazione utilizzata e titolo	Descrizione/conclusioni	Raccomandazioni principali
<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE</b>  Relazione speciale 10/2020 <a href="#">“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”</a>	La Corte ha sottoposto ad audit la gestione, da parte della Commissione, di otto megaprogetti di trasporto transfrontalieri (infrastrutture-faro nel settore dei trasporti – IFT) in 13 Stati membri dell'UE. La Corte ha constatato che la rete centrale verosimilmente non sarà operativa entro il 2030, come invece pianificato nel 2013. I ritardi nella costruzione e nella messa in esercizio di questi megaprogetti mettono a rischio l'efficace funzionamento di cinque dei nove corridoi TEN-T. La Corte ha riscontrato esempi di pianificazione scadente e di attuazione inefficiente. Il controllo operato dalla Commissione sul completamento della rete nei tempi previsti presenta debolezze ed è distante, ma la Commissione dispone di uno strumento dal quale si può partire per migliorare la performance.	La Commissione dovrebbe rivedere e applicare gli attuali strumenti per far rispettare la pianificazione a lungo termine, nonché esigere una migliore analisi prima di decidere di fornire cofinanziamenti UE ai megaprogetti (simili alle IFT). Analogamente, la Commissione dovrebbe potenziare la propria gestione del cofinanziamento UE per le azioni che fanno parte di megaprogetti (simili alle IFT), nonché partire dall'esperienza delle decisioni di esecuzione e potenziare il ruolo dei coordinatori europei.
<b>Relazione speciale sull'INEA</b>  Relazione speciale n. 19/2019 <a href="#">“L'INEA ha prodotto benefici, ma vanno affrontate le carenze dell'MCE”</a>	L'INEA ha assolto i compiti delegati secondo i termini del proprio mandato e ha prodotto i benefici attesi, con alcuni limiti connessi ai vincoli del quadro di riferimento. La Corte ha riscontrato carenze nelle procedure di selezione dell'MCE (altrimenti ben organizzate), rischi nell'attuazione del programma e debolezze nella rendicontazione della performance.	La Commissione e l'INEA dovrebbero accrescere le potenziali sinergie tra i diversi programmi di finanziamento e rafforzare il quadro di riferimento per la gestione, da parte dell'INEA, dei programmi delegati mediante il ricorso a obiettivi e indicatori più orientati ai risultati. Dovrebbero inoltre assicurare una maggiore armonizzazione e trasparenza delle procedure di selezione dei progetti, nonché stabilire condizioni migliori per l'attuazione tempestiva del programma MCE. Infine, dovrebbero ridefinire il quadro di riferimento della performance per monitorare meglio i risultati dei progetti mediante la scomposizione degli obiettivi del programma MCE in indicatori chiari e misurabili, che coprano tutti i settori dell'MCE, e in risultati attesi dai progetti, nonché l'impiego di tali obiettivi negli interi processi di selezione e monitoraggio.

Abbreviazione utilizzata e titolo	Descrizione/conclusioni	Raccomandazioni principali
<p><b>Analisi panoramica sul settore dei trasporti</b></p> <p>Analisi n. 09/2018, <a href="#">“Le sfide da affrontare per un settore dei trasporti efficiente nell’UE”</a> (Analisi panoramica)</p>	<p>L’analisi descrive ed esamina l’operato dell’UE nel settore dei trasporti. La Corte ha concentrato l’attenzione sugli investimenti nelle infrastrutture finanziati dal bilancio dell’UE e ha presentato alcuni temi trasversali individuati nei recenti audit sui cinque principali modi di trasporto: stradale, ferroviario, aereo, marittimo e per vie navigabili interne. L’analisi ha messo in luce le seguenti sfide: a) trovare la corrispondenza tra priorità e obiettivi pertinenti e conseguibili nel settore dei trasporti, da un lato, e risorse disponibili, dall’altro; b) introdurre strumenti di applicazione efficaci a livello UE per far sì che le decisioni degli Stati membri in materia di infrastrutture siano maggiormente allineate alle priorità dell’Unione, con particolare riguardo alle tratte transfrontaliere; c) concentrare i finanziamenti dell’UE sulle priorità che recano il più elevato valore aggiunto europeo; d) migliorare la pianificazione, l’attuazione e il monitoraggio dei progetti finanziati dall’UE; e) garantire l’adeguata manutenzione e la sostenibilità delle infrastrutture; f) intensificare gli sforzi per trasferire una percentuale maggiore del traffico merci su strada verso altre modalità di trasporto. Le analisi della Corte non contengono raccomandazioni.</p>	
<p><b>Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità</b></p> <p>Relazione speciale n. 19/2018 <a href="#">“La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”</a></p>	<p>È improbabile che l’attuale piano a lungo termine dell’UE per le linee ferroviarie ad alta velocità venga realizzato e manca un solido approccio strategico a livello dell’UE. La rete ferroviaria ad alta velocità dell’UE è solo un sistema disomogeneo di linee nazionali senza un coordinamento adeguato a livello transfrontaliero, progettato e costruito dagli Stati membri in maniera isolata, da cui risultano collegamenti insoddisfacenti. La Commissione europea non dispone di strumenti giuridici né di poteri decisionali per garantire che gli Stati membri progrediscano rapidamente verso il completamento della rete centrale.</p>	<p>La Commissione europea dovrebbe: effettuare una pianificazione realistica a lungo termine; concordare con gli Stati membri le tratte strategiche fondamentali da attuare per prime, valutando la necessità di linee ad altissima velocità; prevedere un attento monitoraggio e poteri esecutivi atti a garantire il rispetto degli impegni assunti per il completamento della rete ferroviaria centrale ad alta velocità dell’UE; subordinare il cofinanziamento UE a specifici progetti prioritari strategici, a una reale concorrenza fra operatori ferroviari e al conseguimento di risultati; semplificare le procedure di gara concernenti le costruzioni transfrontaliere, promuovere l’uso di “sportelli unici” per le formalità ed eliminare tutte le restanti barriere amministrative e normative all’interoperabilità; intraprendere azioni per migliorare il funzionamento senza interruzioni della linea ferroviaria ad alta velocità per i passeggeri tramite, ad esempio, l’emissione di biglietti elettronici e la semplificazione dei canoni di accesso alle linee ferroviarie.</p>

Abbreviazione utilizzata e titolo	Descrizione/conclusioni	Raccomandazioni principali
<p><b>Relazione speciale sul trasporto marittimo</b></p> <p>Relazione speciale n. 23/2016 “<a href="#">Il trasporto marittimo dell’UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili</a>”.</p>	<p>Un terzo dei fondi spesi dall’UE per strutture quali moli, banchine e frangiflutti presso porti marittimi dell’UE tra il 2000 e il 2013 è stato inefficace e non sostenibile. Un euro su tre spesi per i progetti esaminati (per un ammontare di 194 milioni di euro) è andato a progetti che duplicavano strutture già esistenti nelle vicinanze. Sono stati investiti 97 milioni di euro in infrastrutture che non erano utilizzate o erano state fortemente sottoutilizzate per oltre tre anni a contare dalla conclusione dei lavori.</p>	<p>La Commissione dovrebbe: rivedere il numero attuale di “porti core” (104) ed elaborare un piano di sviluppo portuale a livello di UE; valutare la possibilità di non concedere finanziamenti UE ad infrastrutture portuali destinate al trasbordo o allo stoccaggio di container nonché a sovrastrutture che esulano dal mandato pubblico; far sì che tutte le necessarie informazioni sui prestiti proposti dalla BEI siano condivise tra la BEI e la Commissione; privilegiare i porti core e le principali vie navigabili per il sostegno UE agli investimenti solo qualora il valore aggiunto europeo sia chiaro in presenza di investimenti privati sufficienti; emanare orientamenti sugli aiuti di Stato specifici per il settore portuale e monitorare le precedenti decisioni in materia di aiuti di Stato potenziandone il follow up; ridurre oneri amministrativi e ritardi promuovendo il principio di uno “sportello unico” nazionale per il rilascio di permessi e autorizzazioni; migliorare la competitività del trasporto marittimo rispetto ad altri modi di trasporto semplificando ulteriormente le formalità doganali e di trasporto via mare.</p>
<p><b>Relazione speciale relativa al trasporto delle merci su rotaia</b></p> <p>Relazione speciale n. 08/2016 “<a href="#">Il trasporto delle merci su rotaia nell’UE non è ancora sul giusto binario</a>”.</p>	<p>Nonostante la Commissione europea punti a trasferire il trasporto merci dalla rete stradale a quella ferroviaria, la quota di trasporto merci UE che si svolge su rotaia ha subito in realtà una lieve flessione dal 2011. Il trasporto ferroviario ha un minore impatto ambientale e consuma meno petrolio importato, ma non è in grado di rispondere alla competitività del trasporto su strada.</p>	<p>La Commissione e gli Stati membri dovrebbero far fronte alle debolezze riscontrate nel processo di liberalizzazione del mercato del trasporto merci su rotaia, nelle procedure di gestione del traffico, nei vincoli amministrativi e tecnici, nel monitoraggio e nella trasparenza della performance del settore del trasporto merci su rotaia e instaurare un regime di leale concorrenza tra diversi modi di trasporto. Per utilizzare meglio i fondi dell’UE, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero assicurare una maggior coerenza fra gli obiettivi strategici e l’assegnazione dei fondi, la selezione, la pianificazione e la gestione dei progetti e la manutenzione della rete ferroviaria.</p>

Abbreviazione utilizzata e titolo	Descrizione/conclusioni	Raccomandazioni principali
<p><b>Relazione speciale sugli assi ferroviari transeuropei</b></p> <p>Relazione speciale n. 08/2010  <a href="#">“Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell’UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?”</a></p>	<p>La Corte ha concluso che, tramite il cofinanziamento dello sviluppo dell’infrastruttura ferroviaria, l’UE ha contribuito ad offrire nuove opportunità per il trasporto ferroviario transeuropeo. Alcune misure potrebbero tuttavia essere prese al fine di ottenere migliori risultati dall’impiego dei fondi UE.</p>	<p>La Commissione dovrebbe collaborare con gli Stati membri e le istituzioni ferroviarie nella definizione dei progetti prioritari futuri per individuare i corridoi transeuropei per i quali vi è una domanda significativa, attuale o prevista, accrescendo, ove necessario, il patrimonio di conoscenze e le basi analitiche a livello europeo. La Commissione dovrebbe valutare come porre maggior enfasi sulla riduzione dei vincoli pratici al trasporto ferroviario transfrontaliero che non riguardano di per sé le infrastrutture, nonché stimolare e facilitare la collaborazione a tal fine fra le istituzioni ferroviarie degli Stati membri.</p>
<p><b>Relazione speciale sulla rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)</b></p> <p>Relazione speciale n. 06/2005 sulla <a href="#">rete transeuropea dei trasporti (TEN-T)</a></p>	<p>La Corte ha riscontrato che l’attuazione di 14 progetti prioritari TEN-T era in ritardo e le tratte transfrontaliere affrontavano particolari difficoltà, in quanto erano considerate meno prioritarie a livello nazionale e necessitavano di maggiori sforzi di coordinamento. Il contributo finanziario TEN-T viene concesso in maniera troppo frammentaria. La Commissione aveva introdotto procedure complesse su base annuale per valutare e selezionare i progetti e spesso le informazioni fornite dai beneficiari alla Commissione erano troppo limitate per consentire ai responsabili dei progetti di valutare e monitorare i progetti.</p>	<p>La Commissione dovrebbe: a) attribuire la priorità, insieme agli Stati membri, al finanziamento di quelle sezioni di progetti TEN-T, in particolare le tratte transfrontaliere, il cui completamento è necessario affinché le TEN-T forniscano il loro valore aggiunto europeo; b) modificare e completare aspetti fondamentali del testo tipo della decisione di finanziamento; c) sviluppare una metodologia di valutazione delle TEN-T coerente e costante, nonché ridurre il numero dei diversi moduli per la domanda e la valutazione; d) rafforzare la sorveglianza dei progetti definendo norme minime per le relazioni sullo stato di avanzamento dei progetti, svolgendo più spesso controlli in loco di progetti e valutazioni di impatto ex post; e) valutare un ritorno alla gestione centralizzata dei progetti TEN-T; f) stabilire, se necessario in collaborazione con gli Stati membri, basi giuridiche, procedure e strumenti adeguati per migliorare il coordinamento dei finanziamenti per le infrastrutture di trasporto e individuare potenziali casi di finanziamento eccessivo o di doppio finanziamento.</p>

*Nota:* Le relazioni della Corte e le risposte della Commissione alle constatazioni e alle raccomandazioni da essa formulate sono pubblicate sul sito web della Corte (<http://eca.europa.eu>).

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato II – Documenti di orientamento a livello internazionale passati in rassegna

FMI, *Public Investment Management Assessment – Review and update*, 2018, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/05/10/pp042518public-investment-management-assessment-review-and-update>

OCSE, *Good Practices for Performance Budgeting*, 2019, <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>

OCSE, *Strategic Investment Packages*, 2018, <https://www.itf-oecd.org/strategic-investment-packages>

OCSE, *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, 2017, <https://www.oecd.org/publications/getting-infrastructure-right-9789264272453-en.htm>

OCSE, “Quantifying the Socio-economic Benefits of Transport”, *ITF Roundtable Reports*, n. 60, 2017, <https://doi.org/10.1787/9789282108093-en>

OCSE, “Strategic Infrastructure Planning – International Best Practice”, *International Transport Forum Policy Papers*, n. 29, 2017, <https://doi.org/10.1787/4142787d-en>

OCSE, *Ex-Post Assessment of Transport Investments and Policy Interventions*, 2017, <https://www.oecd.org/publications/ex-post-assessment-of-transport-investments-and-policy-interventions-9789282108154-en.htm>

OCSE, *Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government*, 2014, <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Principles-Public-Investment.pdf>

OCSE, *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, 1991, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2755284.pdf>



## **Allegato III – Metodologia e indicatori chiave per l'analisi degli sforamenti di bilancio e dei ritardi rispetto al calendario previsto**

**01** I sei progetti cofinanziati dall'UE sono stati analizzati sotto il profilo sia degli sforamenti di bilancio sia dei ritardi rispetto al calendario previsto. Gli sforamenti di bilancio sono definiti come l'aumento percentuale dei costi effettivi di un progetto rispetto ai costi stimati stabiliti alla data della decisione di realizzarlo. Analogamente, i ritardi rispetto al calendario previsto sono definiti come l'aumento percentuale della tempistica effettiva osservata dalla data della decisione di realizzare un progetto fino al completamento di quest'ultimo a fronte della tempistica stimata alla data della decisione di realizzarlo. Sia per gli sforamenti di bilancio che per i ritardi rispetto al calendario previsto, quanto minori sono i valori tanto migliore è la performance nel processo di realizzazione del progetto.

**02** La data della decisione di realizzare un progetto si colloca solitamente fra il completamento degli studi preliminari alla costruzione e l'avvio della procedura di gara. Dal momento che questi progetti sono stati oggetto di diverse tappe intermedie di pianificazione e attuazione, le date della decisione di realizzare i singoli progetti sono state individuate sulla base della documentazione e delle conoscenze acquisite negli audit precedenti<sup>42</sup>. La scelta di una data diversa potrebbe incidere sull'esito dell'analisi. Poiché i sei grandi progetti nel settore dei trasporti cofinanziati dall'UE non sono ancora ultimati, ai fini di queste analisi la Corte ha ipotizzato che non incorrano in ulteriori sforamenti dei costi o ritardi fino al rispettivo completamento e messa in funzione.

**03** Sebbene nella presente analisi il raffronto sia basato sulla decisione di realizzare un progetto, nella relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE<sup>43</sup> il confronto era stato effettuato rispetto alle cifre di bilancio e alla tempistica prospettate nei primi documenti originari di pianificazione. Per gran parte dei progetti, tale pianificazione ha avuto luogo prima della decisione in questione, considerata come punto di riferimento nella presente analisi.

---

<sup>42</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea [“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”](#).

<sup>43</sup> Relazione speciale 10/2020 della Corte dei conti europea [“Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti”](#).

**04** Nella *tabella 9* è riportata una panoramica degli indicatori chiave utilizzati per l'analisi dei sei grandi progetti nel settore dei trasporti cofinanziati dall'UE di cui trattasi.

**Tabella 9 – Indicatori chiave dei sei progetti cofinanziati dall'UE**

Progetto nel settore dei trasporti	Modo di trasporto	Stato/i membro/i in cofinanziamento	Tappa intermedia: decisione di realizzare il progetto	Anno della decisione (A)	Costo stimato alla data della decisione (in miliardi di euro) (B)	Costo stimato alla data della decisione al valore del 2019 (in miliardi di euro) <sup>2</sup> (C)	Stima più recente dei costi al valore del 2019 (in miliardi di euro) <sup>2</sup> (D)	Anno di messa in servizio stimato alla data della decisione (E)	Tempistica prevista alla data della decisione (E – A + 1)	Stima più recente dell'anno di messa in servizio (F)	Stima più recente della tempistica (F – A + 1)
Linea Y basca	Ferrovia	Spagna	Prima assegnazione di finanziamenti per i lavori di costruzione	2006	4,2	4,6	6,5	2010	5	2023	18
Galleria di base del Brennero	Galleria ferroviaria	Austria, Italia	Stima finale dei costi prima dell'autorizzazione ad avviare la costruzione nella galleria principale	2011	7,5 <sup>1</sup>	8,5	8,5	2022	12	2028 (2030) <sup>4</sup>	18 (20)
Galleria del Fehmarn Belt	Galleria ferroviaria/stradale sommersa	Danimarca	Firma del trattato di Stato tra Danimarca e Germania sulla costruzione	2008	4,4	5,0	7,6	2018	11	2029	22

Progetto nel settore dei trasporti	Modo di trasporto	Stato/i membro/i in cofinanziamento	Tappa intermedia: decisione di realizzare il progetto	Anno della decisione (A)	Costo stimato alla data della decisione (in miliardi di euro) (B)	Costo stimato alla data della decisione al valore del 2019 (in miliardi di euro) <sup>2</sup> (C)	Stima più recente dei costi al valore del 2019 (in miliardi di euro) <sup>2</sup> (D)	Anno di messa in servizio stimato alla data della decisione (E)	Tempistica prevista alla data della decisione (E – A + 1)	Stima più recente dell'anno di messa in servizio (F)	Stima più recente della tempistica (F – A + 1)
Lione-Torino	Galleria ferroviaria	Francia, Italia	Accordo di finanziamento e istituzione di un nuovo promotore del progetto per la costruzione	2012	8,6	9,2	9,6	2023	12	2030	19
Rail Baltica	Ferrovia	Estonia, Lettonia, Lituania	Accordo intergovernativo firmato da Estonia, Lettonia e Lituania	2017	5,8	6,2	7,0 (5,8) <sup>3</sup>	2026	10	2029 (2026) <sup>5</sup>	13 (10)

Progetto nel settore dei trasporti	Modo di trasporto	Stato/i membro/i in cofinanziamento	Tappa intermedia: decisione di realizzare il progetto	Anno della decisione (A)	Costo stimato alla data della decisione (in miliardi di euro) (B)	Costo stimato alla data della decisione al valore del 2019 (in miliardi di euro) <sup>2</sup> (C)	Stima più recente dei costi al valore del 2019 (in miliardi di euro) <sup>2</sup> (D)	Anno di messa in servizio stimato alla data della decisione (E)	Tempistica prevista alla data della decisione (E – A + 1)	Stima più recente dell'anno di messa in servizio (F)	Stima più recente della tempistica (F – A + 1)
Canale Senna-Nord Europa	Via navigabile interna	Francia	Stima dei costi del progetto a seguito della decisione di realizzare il progetto nell'ambito di un appalto tradizionale	2014	4,5	4,7	5,0	2024	11	2028	15

<sup>1</sup> La stima dei costi è stata effettuata considerando il 2010 come anno del valore.

<sup>2</sup> I costi espressi in valori del 2019 sono calcolati, ove necessario, utilizzando i deflatori impliciti del PIL specifici per paese del 2019 indicati nella banca di dati aperta della Banca mondiale. Per i progetti cofinanziati da più Stati membri, la correzione per l'inflazione è stata effettuata in base alla rispettiva quota di cofinanziamento.

<sup>3</sup> La stima dei costi di 7 miliardi di euro comprende accantonamenti per i rischi di futuri aumenti dei costi constatati dalla Corte nella relazione speciale 10/2020, allegato III. Finora, la stima ufficiale del promotore del progetto si eleva a 5,8 miliardi di euro.

<sup>4</sup> Nella relazione speciale 10/2020 la Corte ha evidenziato il rischio di un ulteriore ritardo fino al 2030.

<sup>5</sup> La data di messa in servizio del 2029 tiene conto di una riserva di rischio calcolata dal promotore del progetto per la data di inaugurazione ufficiale del 2026.

Fonte: Corte dei conti europea.

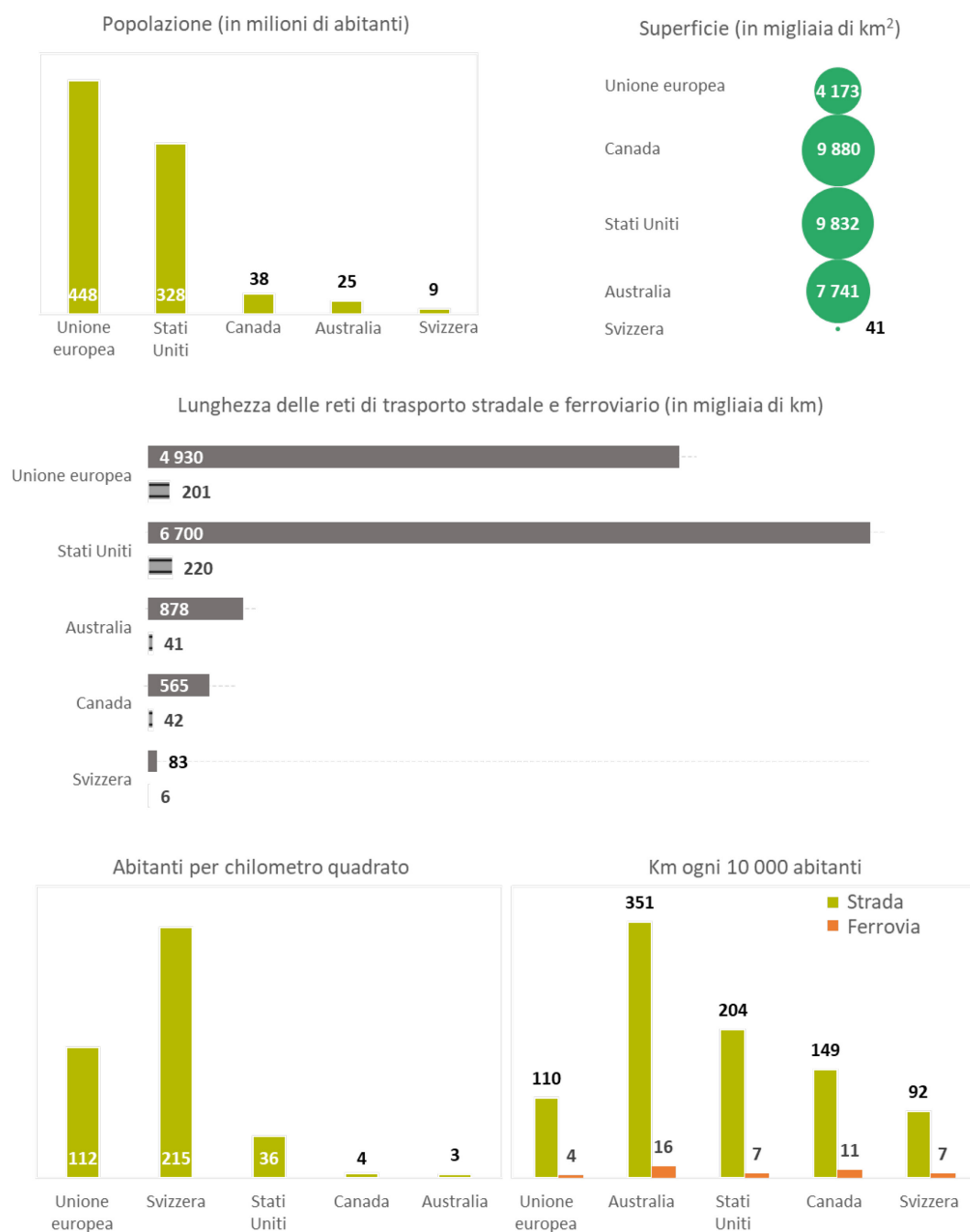
## Allegato IV – Indicatori generali

Indicatori	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Popolazione (in milioni di abitanti) <sup>1</sup>	448	25	38	9	328
Superficie (in migliaia di km <sup>2</sup> ) <sup>2</sup>	4 173	7 741	9 880	41	9 832
Densità di popolazione (in abitanti per km <sup>2</sup> ) <sup>2</sup>	112	3	4	215	36
PIL pro capite (in migliaia di USD) <sup>1</sup>	35	55	46	82	65
Investimenti annui in infrastrutture di trasporto interno (% del PIL) <sup>3</sup>	0,7	1,5	0,6	1,2	0,5
Investimenti annui in infrastrutture stradali (in miliardi di euro) <sup>4</sup>	50	14	8	4	81
Investimenti annui in infrastrutture ferroviarie (in miliardi di euro) <sup>5</sup>	29	4	1	3	12
Rete di infrastrutture del trasporto stradale (in migliaia di km)	4 930 <sup>8</sup>	878 <sup>9</sup>	565 <sup>11</sup>	83 <sup>13</sup>	6 700 <sup>14</sup>
Rete di infrastrutture del trasporto ferroviario (in migliaia di km)	201 <sup>8</sup>	41 <sup>10</sup>	42 <sup>12</sup>	6 <sup>13</sup>	220 <sup>14</sup>
Passeggeri trasportati su strada per km all'anno (in miliardi) <sup>6</sup>	4 680	312	493	104	6 558
Passeggeri trasportati su rotaia per km all'anno (in miliardi) <sup>6</sup>	407	17	2	21	33
Tonnellate trasportate su strada per km all'anno (in miliardi) <sup>6</sup>	1 707	220	269	17	2 955

Indicatori	UE	Australia	Canada	Svizzera	Stati Uniti
Tonnellate trasportate su rotaia per km all'anno (in miliardi) <sup>6</sup>	415	413	446	11	2 445
Tonnellate di CO <sub>2</sub> generate pro capite dai trasporti <sup>7</sup>	2	4	5	2	5

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di diverse fonti. <sup>1</sup> Dati pubblici della Banca mondiale, 2019. <sup>2</sup> Dati pubblici della Banca mondiale, 2018. <sup>3</sup> OCSE, 2017; UE: il PIL è ricavato da Eurostat, 2017, e la cifra riportata non comprende i dati di Cipro, Malta, Paesi Bassi e Portogallo. <sup>4</sup> OCSE, 2017; UE: la cifra riportata non comprende i dati di Cipro, Malta, Paesi Bassi e Portogallo. <sup>5</sup> OCSE, 2017; UE: la cifra riportata non comprende i dati di Cipro, Malta, Paesi Bassi e Portogallo. <sup>6</sup> OCSE, 2017; UE: Commissione europea, 2017. <sup>7</sup> OCSE, 2017; UE: Agenzia europea dell'ambiente, 2017. <sup>8</sup> Commissione europea, 2018. <sup>9</sup> National Freight and Supply Chain Strategy, 2019. <sup>10</sup> Commissione nazionale dei trasporti, 2016. <sup>11</sup> StatsCan, 2018. <sup>12</sup> Transportation in Canada, 2019. <sup>13</sup> Ufficio federale di statistica della Svizzera, 2020. <sup>14</sup> U.S. Department of Transportation, 2018.

**Figura 5 – Indicatori geografici e connessi ai trasporti per l'UE e i quattro paesi esaminati**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle fonti indicate in precedenza.



## Allegato V – Conclusioni e raccomandazioni di audit della Corte dei conti europea sui processi analizzati

### Strategia

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea
La Corte ha constatato che, dati i ritardi di attuazione in grandi progetti selezionati nel settore dei trasporti e delle relative linee di accesso, è improbabile che la rete centrale di trasporto dell'UE raggiunga la sua piena capacità entro il 2030.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>
La Corte ha raccomandato alla Commissione di valutare nuovamente la pertinenza dei requisiti tecnici della rete centrale e della rete globale, tenendo conto del tempo rimanente per il completamento della rete. La Commissione ha accettato la raccomandazione.	
La Corte ha concluso che il piano della Commissione di triplicare la rete ferroviaria ad alta velocità entro il 2030 verosimilmente non sarebbe stato realizzato.	<b>Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità, 2018</b>
La Corte ha raccomandato alla Commissione di adottare, nel contesto della revisione del regolamento TEN-T, un piano di sviluppo realistico a lungo termine per la costruzione delle infrastrutture rimanenti necessarie a completare la rete ferroviaria centrale ad alta velocità dell'UE. La Commissione ha accettato la raccomandazione.	
La Corte ha concluso che erano stati individuati troppi "porti core" a livello dell'UE.	<b>Relazione speciale sul trasporto marittimo, 2016</b>
La Corte ha raccomandato alla Commissione di rivedere tale numero, considerando di mantenere un livello adeguato di accessibilità per l'UE nel suo complesso. La Commissione ha accettato la raccomandazione.	
La Corte ha riscontrato che le esternalità prodotte dal trasporto su strada e su rotaia non vengono considerate globalmente per stabilire il prezzo che gli utenti devono pagare per accedere alle infrastrutture. Ciò ha un impatto negativo sugli obiettivi di trasferimento modale dell'UE.	<b>Relazione speciale relativa al trasporto delle merci su rotaia, 2016</b>
La Corte ha raccomandato alla Commissione di promuovere condizioni di parità tra le diverse modalità di trasporto, introducendo, ove necessario, ulteriori misure di regolamentazione e/o altre misure per favorire il trasporto merci su rotaia. La Commissione ha accettato la raccomandazione.	

## Coordinamento

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea	Pratiche individuate
La Corte ha concluso che sono stati gli Stati membri a decidere se e quando costruire infrastrutture ferroviarie per l'alta velocità. I lavori su linee ferroviarie ad alta velocità transfrontaliere non sono stati completati in modo coordinato.	<b>Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità, 2018</b>	<b>Svizzera e Stati Uniti:</b> vengono stilati piani regionali secondo orientamenti impartiti dal soggetto di livello federale, a cui sono poi trasmessi.
La Corte ha raccomandato alla Commissione di adottare misure correttive se i progetti relativi alle tratte prioritarie non vengono avviati secondo la tempistica concordata, se subiscono ritardi o se sembra probabile che eventuali problemi di coordinamento sulle varie frontiere ostacolino l'entrata in funzione della linea come pianificato. La Commissione ha accettato la raccomandazione.		
La Corte ha concluso che la Commissione europea disponeva di limitati strumenti giuridici per far realizzare la rete entro il 2030.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>	
La Corte ha raccomandato alla Commissione di introdurre disposizioni per rafforzare la coerenza tra piani di trasporto nazionali ed impegni TEN-T, per far sì che il regolamento TEN-T sia fatto rispettare ed attuato in modo appropriato. La Commissione ha accettato la raccomandazione.		
La Corte ha concluso che, nonostante i margini di miglioramento esistenti, le decisioni di esecuzione hanno costituito un passo in avanti verso un controllo più efficace del completamento, da parte degli Stati membri, dei corridoi della rete centrale.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>	<b>Australia:</b> un'agenzia indipendente cura una riserva di progetti.
La Corte ha raccomandato di proporre di potenziare il ruolo dei coordinatori europei nei modi seguenti: facendo rispettare maggiormente i programmi di lavoro dei corridoi, che evidenziano le tratte prioritarie; permettendo che i coordinatori siano presenti alle riunioni più importanti dei consigli di amministrazione; migliorando il ruolo svolto dai coordinatori in termini di comunicazione degli obiettivi strategici della TEN-T. La Commissione ha accettato la raccomandazione.		<b>Australia e Svizzera:</b> il soggetto di livello federale partecipa come membro a pieno titolo nei consigli di vigilanza e comitati direttivi dei progetti che finanzia.

## Selezione

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea	Pratiche individuate
La Corte ha concluso che, per tutte le infrastrutture-faro nel settore dei trasporti (IFT) incluse nel campione della Corte, le analisi costi-benefici non sono state utilizzate in modo appropriato come strumento decisionale a livello di IFT globale.	Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020	Tutti i paesi selezionati per la presente analisi: insieme alla domanda, sono presentati i dati grezzi e le analisi di accompagnamento utilizzati dai promotori dei progetti; il soggetto di livello federale riesegue l'analisi, verificando la fondatezza dei dati scelti e delle ipotesi considerate.
La Corte ha raccomandato alla Commissione di esigere che venga condotta un'analisi costi-benefici socio-economica complessiva valida, completa e trasparente per l'insieme di ogni singolo megaprogetto, oltre a quelle dettagliate per specifiche tratte. La Commissione non ha accettato la raccomandazione.		
La Corte ha constatato che la qualità della valutazione del fabbisogno di investimenti nelle linee ferroviarie ad alta velocità negli Stati membri è bassa e che le decisioni di procedere alla costruzione avvengono a livello nazionale, sono di carattere politico e raramente sono basate su adeguate analisi costi-benefici.	Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità, 2018	
La Corte ha raccomandato alla Commissione di subordinare il cofinanziamento dell'UE a una valutazione della necessità di linee ad altissima velocità. La Commissione ha accettato in parte la raccomandazione.		
La Corte ha concluso che, per metà dei finanziamenti controllati, le infrastrutture portuali non erano utilizzate o erano fortemente sottoutilizzate. Ciò, a sua volta, ha messo in luce carenze nella valutazione ex ante delle esigenze.	Relazione speciale sul trasporto marittimo, 2016	
La Corte ha raccomandato alla Commissione di finanziare infrastrutture portuali diverse dai collegamenti con l'entroterra soltanto a condizioni specifiche, fra cui una manifesta necessità e un dimostrato valore aggiunto UE. La Commissione ha accettato in parte la raccomandazione.		

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea	Pratiche individuate
La Corte ha constatato che il cofinanziamento dell'UE è fornito a grandi progetti nel settore dei trasporti tramite numerose azioni, anche in ragione del periodo di programmazione settennale dell'UE. Questa modalità di cofinanziamento comporta duplicazioni.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>	<b>Canada:</b> una domanda presentata in due fasi attenua il rischio di oneri amministrativi eccessivi.
La Corte ha raccomandato alla Commissione di indirizzare la selezione di azioni facenti parte di megaprogetti in modo da accrescere l'efficienza della gestione. La Commissione non ha accettato la raccomandazione.		<b>Australia e Svizzera:</b> sono posti in essere meccanismi per creare un collegamento tra il periodo di ammissibilità al finanziamento e i tempi lunghi di attuazione dei grandi progetti nel settore dei trasporti.

## Monitoraggio

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea	Pratiche individuate
La Corte ha concluso che l'efficienza nel realizzare i grandi progetti nel settore dei trasporti è modesta e in seno alla Commissione manca un apposito servizio che si occupi di tali grandi progetti per guidare e indirizzare i promotori dei progetti.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>	<b>Stati Uniti:</b> responsabili della sorveglianza di progetto specificamente designati e meccanismo automatico per rafforzare il monitoraggio.
La Corte ha raccomandato alla Commissione la creazione di un servizio centrale del genere. La Commissione non ha accettato la raccomandazione.		
La Corte ha concluso che gli sforamenti dei costi e i ritardi nella costruzione delle linee ferroviarie ad alta velocità controllate erano la norma e che, una volta completata la costruzione, passava molto tempo prima che le linee entrassero in funzione.	<b>Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità, 2018</b>	<b>Svizzera:</b> meccanismi avanzati di monitoraggio della performance.

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea	Pratiche individuate
La Corte ha concluso che la Commissione collega ancora il cofinanziamento UE per le azioni esclusivamente alle realizzazioni.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>	<b>Stati Uniti:</b> definizione di indicatori di effetto in occasione della selezione dei progetti e della preparazione delle convenzioni di sovvenzione.
La Corte ha raccomandato alla Commissione di includere una dichiarazione sui risultati attesi (ad esempio, trasferimento modale, obiettivi di previsioni di traffico). La Commissione ha accettato in parte la raccomandazione.		
La Corte ha raccomandato alla Commissione di subordinare il cofinanziamento dell'UE a favore dei beneficiari non solo al conseguimento delle realizzazioni, ma anche al raggiungimento dei risultati annunciati. La Commissione non ha accettato la raccomandazione.	<b>Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità, 2018</b>	

## Valutazione ex post

Conclusioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in passato	Relazione della Corte dei conti europea	Pratiche individuate
La Corte ha concluso che la Commissione non esegue alcuna valutazione ex post sistematica dei singoli grandi progetti nel settore dei trasporti.	<b>Relazione speciale sulle infrastrutture di trasporto dell'UE, 2020</b>	<b>Stati Uniti:</b> i promotori dei progetti sono tenuti a effettuare una valutazione ex post i cui costi sono una spesa ammissibile ai sensi del programma di sovvenzione.
La Corte ha raccomandato alla Commissione di includere nelle decisioni di esecuzione l'impegno da parte di tutti gli Stati membri a condividere con la Commissione i risultati delle valutazioni ex post. La Commissione ha accettato in parte la raccomandazione.		<b>Norvegia:</b> ricercatori indipendenti eseguono valutazioni ex post, partendo da uno scenario di base stabilito nella fase di pianificazione.
La Corte ha raccomandato alla Commissione di introdurre un premio di rendimento per i beneficiari, qualora si possa dimostrare, con una valutazione ex post, che i risultati anticipati sono stati superati. La Commissione non ha accettato la raccomandazione.	<b>Relazione speciale sulla rete ferroviaria ad alta velocità, 2018</b>	<b>Francia:</b> i promotori dei progetti sono tenuti a eseguire valutazioni ex post ("Bilan LOTI")
La Corte ha raccomandato alla Commissione di eseguire valutazioni ex post con maggiore frequenza, in modo da trarre insegnamenti dal modo in cui realizzare la TEN-T con maggiore efficienza. La Commissione ha accettato la raccomandazione.	<b>Relazione speciale sulla TEN-T, 2005</b>	

Fonte: Corte dei conti europea.

## Allegato VI – Composizione dei gruppi di esperti

Esperti	Organizzazione / Istituzione
<b>Australia</b>	
Peter Abelson	Amministratore delegato della Applied Economics P/L e membro della Economic Society of Australia.
Stephen Alchin	Direttore, SD Alchin Advisory Pty Ltd
Martin Locke	Professore aggiunto, Istituto degli studi sui trasporti e sulla logistica, The University of Sydney Business School
John Stanley	Professore aggiunto, Istituto degli studi sui trasporti e sulla logistica, The University of Sydney Business School
Peter Thornton	Direttore, Transportation Associates Pty Ltd
Marion Terrill	Direttore del programma per i trasporti e le città del Grattan Institute
<b>Canada</b>	
Mary R. Brooks	Professoressa emerita, Rowe School of Business, Dalhousie University, Halifax
G. Kent Fellows	Assistente di cattedra e direttore dell'Associate Program (Canadian Northern Corridor), School of Public Policy, Università di Calgary
Anthony Perl	Professore, Simon Fraser University, Vancouver
Matti Siemiatycki	Professore, Università di Toronto, Toronto
<b>Svizzera</b>	
Brian T. Adey	Professore presso l'Istituto per la gestione dell'edilizia e delle infrastrutture, ETH Zürich (ETHZ)
Yves Crozet	Professore emerito, Istituto di scienze politiche (Università di Lione, Francia)
Heinz Ehrbar	Dirigente residente presso l'Istituto per la gestione dell'edilizia e delle infrastrutture, ETH Zürich (ETHZ)
Yves Putallaz	Amministratore delegato della società di consulenza IMDM (Svizzera) e professore associato all'Università di scienze applicate di St. Pölten (Austria)

Esperti	Organizzazione / Istituzione
<b>Stati Uniti d'America</b>	
Daniel Behr	Consulente nel settore dei trasporti internazionali, in particolare per i servizi ferroviari, Behr & Associates Inc.
Bruce Lambert	Dottorando, Università di Anversa
Paul Lewis	Vicepresidente per strategia e finanza presso Eno Center for Transportation
<b>Analisi della performance in termini di costi e tempistica dei sei grandi progetti cofinanziati dall'UE nel settore dei trasporti</b>	Oxford Global Projects Ltd.

Fonte: Corte dei conti europea.



# Acronimi e abbreviazioni

**ACB:** analisi costi-benefici

**BUILD:** *Better Utilizing Investments to Leverage Development* (Stati Uniti)

**CINEA:** Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente

**DG ENV:** direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea

**DG MOVE:** direzione generale della Mobilità e dei trasporti della Commissione europea

**DG REGIO:** direzione generale della politica regionale e urbana della Commissione europea

**Eurostat:** ufficio statistico dell'Unione europea

**FC:** Fondo di coesione

**FESR:** Fondo europeo di sviluppo regionale

**FHWA:** Federal Highway Administration (Stati Uniti)

**FMI:** Fondo monetario internazionale

**Fondi SIE:** Fondi strutturali e d'investimento europei

**FTA:** Federal Transit Administration (Stati Uniti)

**IA:** Infrastructure Australia

**INEA:** Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti

**INFRA:** *Infrastructure For Rebuilding America* (Stati Uniti)

**LOTI:** *Loi d'Orientation des Transports Intérieurs* (Francia)

**MCE:** meccanismo per collegare l'Europa

**NFTA:** Nuova ferrovia transalpina

**NTNU:** Università norvegese della scienza e della tecnologia

**OCSE:** Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici

**PIL:** prodotto interno lordo

**PROSSIF:** Programma di sviluppo strategico dell'infrastruttura ferroviaria (Svizzera)

**QFP:** quadro finanziario pluriennale

**TEN-T:** rete transeuropea di trasporto

**TIGER:** *Transportation Investment Generating Economic Recovery* (Stati Uniti)

**UFT:** Ufficio federale dei trasporti (Svizzera)

# Glossario

**Agenzia esecutiva:** organizzazione istituita e gestita dalla Commissione, per un periodo limitato, al fine di svolgere determinati compiti relativi a programmi o progetti dell'UE per conto della Commissione stessa e sotto la responsabilità di quest'ultima.

**Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente** agenzia che succede all'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), istituita dalla Commissione europea per gestire l'attuazione tecnica e finanziaria dell'MCE e di programmi preesistenti.

**Analisi costi-benefici:** confronto fra i costi stimati di una linea d'azione proposta e i benefici che ci si attende produca.

**Disimpegno:** cancellazione totale o parziale di un impegno inutilizzato, operata dalla Commissione.

**Dispositivo per la ripresa e la resilienza:** dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

**Fondi strutturali e di investimento europei:** i cinque principali fondi dell'UE che, congiuntamente, sostengono lo sviluppo economico in tutta l'Unione, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

**Fondo di coesione:** fondo dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE attraverso il finanziamento degli investimenti negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo per abitante è inferiore al 90 % della media dell'UE.

**Fondo europeo di sviluppo regionale:** fondo dell'UE che rafforza la coesione economica e sociale nell'Unione europea finanziando investimenti volti a ridurre gli squilibri tra regioni.

**Gestione concorrente:** modalità di esecuzione della spesa a valere sul bilancio dell'UE in cui la Commissione, a differenza di quanto avviene nella gestione diretta, delega l'esecuzione agli Stati membri, pur mantenendo la responsabilità finale.

**Gestione diretta:** gestione di un fondo o di un programma dell'UE a cura esclusiva della Commissione, contrariamente a quanto avviene nella gestione concorrente o nella gestione indiretta.

**Green Deal europeo:** strategia di crescita dell'UE, adottata nel 2019, volta a rendere l'UE climaticamente neutra entro il 2050.

**Indicatore:** informazioni utilizzate per misurare o valutare un aspetto della performance.

**Meccanismo per collegare l'Europa (MCE):** strumento che offre sostegno finanziario per la creazione di infrastrutture sostenibili e interconnesse nei settori dell'energia, dei trasporti e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

**Parametro di riferimento:** standard o elemento di paragone a fronte del quale può essere valutata la performance o i traguardi conseguiti.

**Promotore del progetto:** ente pubblico o privato preposto alla realizzazione di un grande progetto infrastrutturale, anche per quanto riguarda la domanda delle autorizzazioni ambientali ed edili nonché di eventuali finanziamenti disponibili a livello nazionale e dell'UE.

**Quadro finanziario pluriennale:** piano di spesa dell'UE che fissa priorità (in base agli obiettivi strategici) e massimali di spesa, in genere per sette anni. Ponendo un limite a ciascuna categoria di spesa, costituisce la struttura entro la quale sono fissati i bilanci annuali dell'UE. L'attuale QFP riguarda il periodo 2021-2027.

**Sovvenzione:** pagamento non rimborsabile, a valere sul bilancio UE, a favore di un beneficiario per la realizzazione di un progetto o di un programma ammissibile.

**Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente:** strategia dell'UE, proposta nel 2020, per conseguire una riduzione del 90 % delle emissioni generate dal settore dei trasporti entro il 2050 tramite un sistema di trasporto più competitivo, sicuro, accessibile e a un prezzo abbordabile.

**TEN-T (rete transeuropea dei trasporti):** insieme pianificato di reti per il trasporto su strada, ferroviario, aereo e per vie navigabili in Europa. Le reti TEN-T fanno parte di un sistema più ampio di reti transeuropee (TEN) che include anche una rete di telecomunicazioni e una rete energetica.

## Équipe della Corte dei conti europea

In questa analisi della Corte dei conti europea, intitolata “Il quadro UE per i grandi progetti infrastrutturali di trasporto: un confronto internazionale” evidenzia esempi di pratiche internazionali e individua le sfide che la Commissione dovrà affrontare in futuro nel sostenere questi progetti.

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell’inclusione. L’audit è stato diretto da Annemie Turtelboom, Membro della Corte, coadiuvata da Florence Fornaroli, capo di Gabinetto, e Celil Ishik, attaché di Gabinetto; Helder Faria Viegas, primo manager; Guido Fara, capoincarico; Manja Ernst, Nils Odins e Luc T’Joen, auditor. Adrian Williams ha fornito assistenza linguistica.



*Da sinistra a destra:* Florence Fornaroli, Celil Ishik, Guido Fara, Helder Faria Viegas, Annemie Turtelboom, Luc T’Joen, Manja Ernst, Nils Odins.

I grandi progetti infrastrutturali svolgono un ruolo essenziale ai fini della realizzazione della rete transeuropea dei trasporti nell'UE. La presente analisi confronta il quadro di riferimento UE per la loro attuazione con paesi selezionati per individuare le pratiche a cui la Commissione e i responsabili delle politiche potrebbero ispirarsi, adattandole ove opportuno al contesto dell'UE. La Corte non ha rilevato alcuna pratica che potrebbe ovviare alle debolezze dell'UE sotto il profilo strategico. Ha invece messo in luce esempi pertinenti per i processi relativi al coordinamento, alla selezione, al monitoraggio e alla valutazione ex post.

Ha poi analizzato i ritardi rispetto al calendario previsto e gli sforamenti di bilancio allo stato attuale per sei progetti cofinanziati dall'UE. Rispetto ai parametri di riferimento a livello mondiale, quattro di questi progetti registrano sforamenti di bilancio inferiori, mentre gran parte di essi ha mostrato in media maggiori ritardi.

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

Tel. +352 4398-1

**Modulo di contatto:**

[eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)

Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA