



CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 24

2012

ISSN 1831-0869

LA RISPOSTA DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ
DELL'UNIONE EUROPEA AL **TERREMOTO
DEL 2009 IN ABRUZZO**: PERTINENZA
E COSTO DELLE OPERAZIONI



Relazione speciale N. 24 // 2012

LA RISPOSTA DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ DELL'UNIONE EUROPEA AL TERREMOTO DEL 2009 IN ABRUZZO: PERTINENZA E COSTO DELLE OPERAZIONI

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

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

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

Relazione speciale n. 24 // 2012

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

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

ISBN 978-92-9241-077-3
doi:10.2865/5445

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

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafo

GLOSSARIO

I-V SINTESI

1-6 INTRODUZIONE

7-8 ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

9-49 OSSERVAZIONI

9-20 L'ACCORDO DI ATTUAZIONE ED IL REGOLAMENTO CHE ISTITUISCE L'FSUE

9-20 IL REGOLAMENTO FSUE NON PREVEDE SOLUZIONI COME QUELLA DEL PROGETTO CASE

21-28 PIANIFICAZIONE ED ATTUAZIONE DEL PROGETTO CASE

21-23 LA STRATEGIA ALLA BASE DEL PROGETTO CASE ERA SEMPLICE DA COMPRENDERE, MA ...

24-26 ... VI ERANO CARENZE NELLA VALUTAZIONE DEI BISOGNI E ...

27-28 ... LA MAGGIOR PARTE DEGLI APPARTAMENTI NON SONO STATI DISPONIBILI PRIMA DELL'INVERNO

29-49 COSTO DEGLI APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE

29-32 GLI APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE SONO STATI RELATIVAMENTE COSTOSI

33-36 IMPATTO DELL'EMERGENZA E DELL'ISOLAMENTO SISMICO

37-41 IL NUMERO DEGLI OFFERENTI È STATO MODESTO

42-49 IL PREZZO ERA UN CRITERIO SECONDARIO PER L'ASSEGNAZIONE DEI CONTRATTI

50-58 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

ALLEGATO I — INTERVENTI DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ DELL'UE DAL 2002

ALLEGATO II — COPERTURA DI AUDIT

ALLEGATO III — RISCHIO SISMICO IN ITALIA

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

Accordo di attuazione: accordo C(2009) 9138 concluso tra la Commissione ed il Dipartimento della protezione civile in data 11 novembre 2009, che stabilisce l'ammontare della sovvenzione e gli interventi finanziati dal FSUE in seguito al terremoto in Abruzzo.

CASE: acronimo per «Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili», ossia edifici sismicamente isolati e sostenibili dal punto di vista ambientale. Il progetto CASE è stato annunciato dal Consiglio dei ministri italiano il 23 aprile 2009. In data 28 aprile 2009, il governo italiano ha emanato il Decreto-legge n. 39, noto come «Decreto Abruzzo», con il quale si chiedeva al Dipartimento della protezione civile di assicurare la costruzione di «moduli abitativi destinati ad una durevole utilizzazione» (gli alloggi del progetto CASE). Gli edifici sono costruiti su speciali pilastri, per isolarli da movimenti tellurici orizzontali. In aggiunta, sono efficienti dal punto di vista energetico e comprendono sistemi ad energia rinnovabile, come pannelli fotovoltaici o sistemi solari per la produzione di acqua calda.

Dipartimento della protezione civile: la Protezione civile italiana è un sistema integrato che permette l'utilizzo coordinato di tutte le risorse disponibili, pubbliche e private. Si tratta di un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri ed include, per legge, una serie di autorità, amministrazioni e organismi pubblici e privati (compreso l'Esercito, la Marina, l'Aeronautica, molti ministeri e governi regionali), nonché membri della comunità accademica dediti ad attività di ricerca. Il bilancio per il 2012 è di 1,67 miliardi di euro, di cui il 72 % copre mutui relativi a calamità di anni precedenti, il 21 % interventi autorizzati da disposizioni normative ed il 7 % le spese interne del Dipartimento, incluso il costo della flotta aerea.

FSUE: Fondo di solidarietà dell'Unione europea, istituito dal regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 per rispondere a gravi catastrofi naturali e dimostrare la solidarietà dell'Europa alle regioni europee colpite. È stato usato per calamità rientranti in una serie di eventi catastrofici diversi, quali inondazioni, incendi boschivi, terremoti, tempeste e siccità. Il FSUE può essere utilizzato solo quando i danni causati dalla catastrofe nazionale ammontano a oltre tre miliardi di euro (a prezzi 2002), o superano lo 0,6 % del RNL dello Stato in questione. Il Fondo ha una dotazione finanziaria annuale di un miliardo di euro. Al novembre 2011, in totale erano stati finanziati dal Fondo quasi 2,5 miliardi di euro di aiuti (cfr. *allegato I*).

L'Aquila: capoluogo della Regione Abruzzo, nel 2009 aveva una popolazione residente di 73 150 abitanti, ma una presenza giornaliera di 100 000 persone per studio, attività del terziario, lavoro e turismo. È situata ad un'altitudine di 721 metri, stretta tra quattro cime montuose che superano i 2 000 metri. Ha un clima freddo rispetto alla maggior parte dell'Italia centrale.

FIGURA 1 — POSIZIONE GEOGRAFICA DE L'AQUILA



Fonte: Eurostat.

MAP: acronimo per «moduli abitativi provvisori».

MUSP: acronimo per «moduli ad uso scolastico provvisori». Questi moduli rimpiazzano provvisoriamente le scuole danneggiate dal sisma.

SINTESI

I.

Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE) mira ad assistere gli Stati membri e i paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione europea a rispondere a catastrofi naturali gravi, fornendo un complemento finanziario alla spesa pubblica di questi ultimi per interventi di emergenza indispensabili. Gli interventi da finanziare includono il ripristino immediato delle infrastrutture e delle attrezzature nei settori dell'elettricità, delle condutture idriche e fognarie, dei trasporti, delle telecomunicazioni, della sanità e dell'istruzione, nonché la realizzazione di misure provvisorie di alloggio e l'organizzazione dei servizi di soccorso destinati a soddisfare le necessità immediate della popolazione.

II.

All'inizio di aprile del 2009, un terremoto ha colpito la regione italiana dell'Abruzzo e il capoluogo di quest'ultima, L'Aquila, causando danni diretti stimati in più di 10 miliardi di euro. Nel novembre 2009, l'Unione europea, tramite il proprio Fondo di solidarietà, ha fornito un contributo di mezzo miliardo di euro alle operazioni di emergenza italiane. In base all'accordo di attuazione, detto contributo doveva essere utilizzato per: i) attività di primo intervento e soccorso (contributo indicativo FSUE di 50 milioni di euro); ii) progetto MAP (moduli abitativi provvisori per 7 000 persone) e progetto MUSP (scuole provvisorie per 15 000 alunni/studenti), per un contributo indicativo FSUE di 94 milioni di euro; iii) progetto CASE per la costruzione di alloggi per 15 000 persone (contributo indicativo FSUE di 350 milioni di euro).

III.

L'audit espletato dalla Corte ha appurato: i) se la spesa prevista nell'accordo di attuazione rispettasse il regolamento FSUE; ii) se il progetto CASE sia stato ben pianificato e celermente attuato; e iii) se il progetto CASE sia stato attuato con debito riguardo a criteri di economicità.

IV.

La Corte ha constatato che i progetti finanziati, ad eccezione del progetto CASE, erano ammissibili in base al regolamento FSUE. Erano stati tutti attuati secondo l'accordo di attuazione e rispondevano a molti bisogni immediati della popolazione colpita dal sisma. La strategia prescelta dalle autorità italiane per costruire gli appartamenti del progetto CASE era facile da comprendere, ma il progetto non è riuscito a fornire alloggio a tutta la popolazione sfollata prima dell'inverno. Gli appartamenti CASE si sono rivelati immotivatamente costosi ed hanno alloggiato troppe poche persone; vi erano carenze nella pianificazione del progetto e nell'assicurare l'economicità dell'attuazione dello stesso.

V.

Al fine di trarre insegnamento dall'esperienza dell'Abruzzo, e tenendo in debita considerazione la specifica situazione di emergenza ed il suo impatto, la Corte raccomanda alla Commissione di: i) considerare di adattare il regolamento FSUE ai recenti sviluppi in materia di strategie di risposta alle calamità; ii) incoraggiare gli Stati membri a migliorare il loro grado di preparazione alle emergenze per essere in grado di fornire assistenza tempestiva ed efficiente in termini di costi; iii) prestare la debita attenzione all'economicità nella pianificazione e nell'attuazione dei progetti di emergenza.

INTRODUZIONE

1. Il 6 aprile 2009 un terremoto di magnitudo 6,3 ha colpito la regione italiana dell'Abruzzo. Il sisma ha causato gravi danni alle infrastrutture di base e ha arrecato grave pregiudizio alla popolazione. Le zone colpite dall'evento sismico comprendevano tutta la provincia de L'Aquila, la maggior parte dell'Abruzzo e alcune zone limitrofe. Questo forte evento sismico ha avuto il proprio epicentro nel capoluogo di regione, L'Aquila, il cui centro storico è stato duramente colpito.

Foto 1 — Danni alla cattedrale de L'Aquila



© Corte dei conti europea.

- 2.** Su una popolazione totale di circa 300 000 persone colpite dalla catastrofe, vi sono stati oltre 300 morti e 1 500 feriti. Migliaia di persone hanno perso la propria abitazione e/o la propria impresa e fino a 67 500 persone sono state trasferite in tendopoli, alberghi e case private. Una gran parte degli edifici ispezionati dopo il terremoto è stata ritenuta totalmente insicura¹ (cfr. **tabella 1**).
- 3.** Secondo quanto riporta la richiesta di assistenza finanziaria a valere sul Fondo di solidarietà dell'UE, i danni diretti totali sono stati stimati a più di 10 miliardi di euro, cioè lo 0,67 % dell'RNL italiano e oltre tre volte la soglia di tre miliardi di euro per poter utilizzare il Fondo². Le autorità italiane hanno presentato la richiesta di assistenza finanziaria relativa al terremoto entro il limite di tempo di dieci settimane fissato per la presentazione delle domande all'FSUE. La Commissione ha emanato una decisione in data 8 giugno 2009, proponendo al Consiglio e al Parlamento europeo, che assieme costituiscono l'autorità di bilancio dell'Unione europea, di rendere disponibili 494 milioni di euro per l'assistenza finanziaria³.
- 4.** Nella propria richiesta di rendere disponibili 494 milioni di euro, la Commissione ha affermato che il costo degli interventi di emergenza indispensabili di cui all'articolo 3, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 2012/2002⁴ era stato stimato dalle autorità italiane in 2 004 milioni di euro, la maggior parte dei quali per i servizi di soccorso e, in particolare, per l'alloggiamento provvisorio. La Commissione ha anche affermato che le autorità italiane avevano dichiarato che stavano studiando la possibilità di finanziare una parte della ricostruzione, al di là degli interventi di emergenza, mediante pertinenti programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali⁵.

¹ Relazione della Commissione — Fondo di solidarietà dell'Unione europea — Relazione annuale 2009, COM(2011) 136 def. del 23 marzo 2011, pag. 5.

² COM(2011) 136 def., pag. 5.

³ COM(2011) 136 def., pag. 6.

⁴ Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (GU L 311 del 14.11.2002, pag. 3).

⁵ Progetto preliminare di bilancio rettificativo n. 9 al bilancio generale 2009, COM(2009) 448 def. del 28 agosto 2009.

TABELLA 1

DANNI ARRECATI DAL SISMA AGLI EDIFICI

Risultato dell'ispezione	Edifici privati	Edifici pubblici	Patrimonio culturale
Agibile (A)	52,0 %	53,6 %	24,1 %
Temporaneamente o parzialmente inagibile (B, C)	15,9 %	25,2 %	22,2 %
Inagibile (E) o inagibile per rischio esterno (F)	32,1 %	21,2 %	53,7 %
Numero di edifici verificati	71 302	2 219	1 800

Fonte: Dipartimento della protezione civile.

- 5.** L'accordo di attuazione⁶ è stato concluso l'11 novembre 2009, e la sovvenzione è stata erogata il 30 novembre 2009⁷.
- 6.** In base all'accordo di attuazione, la sovvenzione di 494 milioni di euro (cfr. **tabella 2**) doveva essere utilizzata per:
- attività di primo intervento e soccorso; il costo totale della prima assistenza alla popolazione è stato di 653 milioni di euro⁸, di cui 50 milioni (importo indicativo) finanziati dal FSUE;
 - il progetto MAP (che riguardava costruzione di piccole unità abitative provvisorie, destinate ad un massimo di 7 000 persone) e il progetto MUSP (che riguardava la costruzione di scuole provvisorie per alcuni dei più di 15 000 alunni/studenti colpiti dal sisma; il costo totale dei progetti MAP e MUSP è stato di 321 milioni di euro⁹, di cui 94 milioni (importo indicativo) finanziati dall'FSUE;
 - il progetto CASE, che consisteva nella costruzione di «case temporanee» per almeno 15 000 cittadini residenti de L'Aquila; il costo totale di questo progetto è stato di 810 milioni di euro¹⁰, di cui 350 milioni (importo indicativo) finanziati dall'FSUE.

⁶ Accordo di attuazione C(2009) 9138.

⁷ COM(2011) 136 def., pag. 6.

⁸ Relazione finale di esecuzione, *Relazione di esecuzione delle spese sostenute a valere sul contributo del Fondo di Solidarietà dell'Unione Europea (FSUE)*, Protezione civile nazionale, pag. 11.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

TABELLA 2

ATTIVITÀ IL CUI FINANZIAMENTO È A CARICO DELL'FSUE (IN MILIONI DI EURO)

	Dotazione finanziaria nazionale	Contributo finanziario FSUE	Totale
Attività di primo intervento e pronto soccorso	603	50	653
Progetti MAP e MUSP	227	94	321
Progetto CASE	460	350	810
	1 290	494	1 784

Fonte: Accordo di attuazione relativo alla sovvenzione del FSUE.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

- 7.** L'audit ha inteso rispondere ai seguenti tre quesiti specifici:
- 1) Gli interventi previsti nell'accordo di attuazione rispettavano il regolamento istitutivo dell'FSUE?
 - 2) Il progetto CASE è stato ben pianificato e progettato?
 - 3) Il progetto CASE è stato eseguito tenendo in debita considerazione i criteri di economicità?

- 8.** Per i quesiti di audit 2) e 3), l'audit è stato incentrato sul progetto CASE, che ha assorbito la maggior parte della sovvenzione dell'FSUE (cfr. paragrafo 6). L'audit ha avuto luogo nel periodo novembre 2011 - febbraio 2012, ed ha riguardato un campione di cinque procedure d'appalto e 12 contratti per la costruzione di edifici e la fornitura di arredi, calcestruzzo, pilastri ed isolatori sismici. Il campione copriva il 35 % delle somme a contratto per il progetto CASE (cfr. *allegato II*). Le analisi documentali sono state accompagnate da colloqui con personale del Dipartimento della protezione civile e sopralluoghi presso la sede di quest'ultimo, i siti dei progetti ed i principali attori nella zona del sisma.

OSSERVAZIONI

L'ACCORDO DI ATTUAZIONE ED IL REGOLAMENTO CHE ISTITUISCE L'FSUE

IL REGOLAMENTO FSUE NON PREVEDE SOLUZIONI COME QUELLA DEL PROGETTO CASE

- 9.** La finalità dell'FSUE è assistere gli Stati membri e i paesi che stanno negoziando la loro adesione all'UE a rispondere a catastrofi naturali gravi, fornendo un complemento finanziario alla spesa pubblica di questi ultimi per i seguenti interventi di emergenza indispensabili¹¹:
- ripristino immediato delle infrastrutture e delle attrezzature nei settori dell'elettricità, delle condutture idriche e fognarie, delle telecomunicazioni, dei trasporti, della sanità e dell'istruzione;
 - realizzazione di misure provvisorie di alloggio e organizzazione dei servizi di soccorso destinati a soddisfare le necessità immediate della popolazione;
 - messa in sicurezza immediata delle infrastrutture di prevenzione e misure di protezione immediata del patrimonio culturale;
 - ripulitura immediata delle zone danneggiate, comprese le zone naturali.
- 10.** La Commissione ha interpretato¹² quanto sopra nel senso che l'importo che finanzia gli interventi di emergenza non può eccedere ciò che è ritenuto come immediatamente necessario (ripristino) e, non deve, di norma, coprire il costo della ricostruzione integrale.
- 11.** Tutti gli interventi sono stati attuati in conformità a quanto previsto dall'accordo di attuazione. Tuttavia, mentre il regolamento FSUE prevedeva interventi quali le attività di primo intervento e soccorso, l'assistenza alla popolazione e i progetti MAP e MUSP, lo stesso non può dirsi del progetto CASE.

¹¹ Articolo 3, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 2012/2002.

¹² Relazione della Commissione — Fondo di solidarietà dell'Unione europea, Relazione annuale 2002-2003 e Relazione sull'esperienza maturata a un anno dall'applicazione del nuovo strumento.

AMMISSIBILITÀ DELLA PRIMA ASSISTENZA ALLA POPOLAZIONE

12. Dopo il sisma, il Dipartimento della protezione civile ha effettuato attività di primo intervento e soccorso e ha fornito assistenza a circa 67 000 persone, le quali, alla fine di aprile 2009, erano alloggiate in alberghi e case private (quasi 32 000) e in tendopoli (più di 35 000).
13. Le risorse del Fondo destinate alle attività di primo intervento e soccorso e all'assistenza alla popolazione sono state spese in conformità alle disposizioni del regolamento FSUE, dato che si trattava di interventi essenziali di emergenza che fornivano servizi di emergenza per andare incontro alle immediate necessità della popolazione in questione.

AMMISSIBILITÀ DEL PROGETTI MAP E MUSP

14. L'accordo di attuazione prevedeva la costruzione di 2 300 moduli abitativi provvisori (MAP) e 34 strutture educative provvisorie (MUSP). Secondo quanto riportato nella relazione finale di esecuzione, il Dipartimento della protezione civile ha costruito 3 313 villette prefabbricate tramite il progetto MAP e 33 scuole provvisorie. In aggiunta, sono stati effettuati interventi di riparazione e rafforzamento strutturale per 59 scuole danneggiate. I risultati del progetto MUSP sono stati particolarmente significativi, poiché la rapida costruzione di scuole ha permesso alle famiglie con prole in età scolastica di rimanere nell'area de L'Aquila.

Foto 2 — Moduli abitativi del progetto MAP

© Corte dei conti europea.

15. I progetti MAP e MUSP sono stati attuati nel rispetto delle disposizioni del regolamento FSUE. Il progetto MAP ha effettivamente fornito alloggi provvisori alla popolazione ed il progetto MUSP ha ovviato alla necessità dell'immediato ripristino delle strutture educative.

AMMISSIBILITÀ DEL PROGETTO CASE

16. L'accordo di attuazione prevedeva la costruzione di 160 edifici provvisori¹³ contenenti 4 000-4 500 appartamenti destinati ad ospitare oltre 15 000 persone. In totale, in meno di un anno dal sisma, sono stati costruiti 185 edifici contenenti appartamenti.

¹³ Il testo aggiornato al 2008 delle «Norme tecniche per le costruzioni», approvato di concerto con il Dipartimento della Protezione civile italiano, fa riferimento ad una durata massima di 10 anni per le opere provvisorie, ma ad una durata minima di 50 anni per le opere ordinarie.

Foto 3 — Edificio del progetto CASE



© Corte dei conti europea.

- 17.** Invece di fornire alloggi temporanei, come previsto dal regolamento FSUE, il progetto ha comportato la costruzione di nuove strutture permanenti adatte ad ospitare la gente durante gli anni necessari per la ricostruzione, il che ha creato un impatto duraturo sul paesaggio e sul patrimonio abitativo del comune de L'Aquila.
- 18.** Sebbene la Commissione e le autorità italiane avessero stabilito nell'accordo di attuazione che gli interventi che andavano al di là dello stretto necessario non avrebbero dovuto essere finanziati (cfr. paragrafo 10), gli appartamenti del progetto CASE sono, con la loro elevata efficienza energetica ed il loro isolamento sismico, molto meglio equipaggiati delle case provvisorie tradizionali e di molti degli edifici preesistenti.
- 19.** Dopo aver completato tutti gli appartamenti del progetto CASE, il Dipartimento della protezione civile li ha consegnati al comune de L'Aquila, che attualmente li gestisce. Il Comune progetta di vendere in futuro alcuni degli appartamenti costruiti col progetto CASE sul libero mercato¹⁴. Altri verranno usati per ovviare ai bisogni di alloggi sociali e per affittarli agli studenti universitari e ad altri. Pertanto, ci si attende che gli appartamenti generino delle entrate. Diversamente da quanto avviene con i regolamenti dei Fondi strutturali, però, il regolamento FSUE non disciplina tali eventualità. Ciò suggerisce che il regolamento non prevedeva la possibilità di finanziare tali nuove costruzioni a più lungo termine¹⁵.
- 20.** Secondo quanto previsto dal regolamento istitutivo, il campo d'azione dell'FSUE è limitato alle più urgenti necessità, mentre la ricostruzione a più lungo termine deve esser lasciata ad altri strumenti. Ne consegue che, poiché il progetto CASE mirava a fornire una sistemazione abitativa duratura, esso non rispettava gli obiettivi dell'FSUE.

¹⁴ Decisione del Comune del 29.12.2011, verbale n. 172.

¹⁵ La Commissione, nella relazione che accompagna la propria proposta di un regolamento del Consiglio che istituisca il Fondo di solidarietà dell'Unione europea [COM(2002) 514], afferma che la ricostruzione a più lungo termine delle infrastrutture e delle attività economiche deve esser lasciata ad altri strumenti.

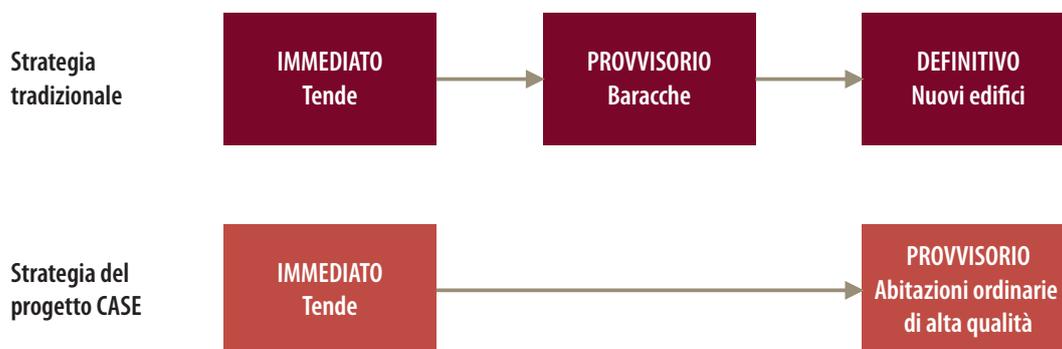
PIANIFICAZIONE ED ATTUAZIONE DEL PROGETTO CASE

LA STRATEGIA ALLA BASE DEL PROGETTO CASE ERA SEMPLICE DA COMPRENDERE, MA...

- 21.** Per l'alloggio temporaneo delle persone che vivevano nel comune de L'Aquila, le autorità italiane hanno seguito una strategia diversa da quelle attuate in occasione dei disastri precedenti. Nel passato, la strategia consisteva nel fornire alloggio a breve termine in tendopoli, poi nel costruire abitazioni provvisorie ed infine nel costruire nuovi edifici a carattere permanente. La strategia scelta in seguito al terremoto de L'Aquila consisteva nell'alloggiare le persone più a lungo del solito in tendopoli, cosa che le autorità italiane ritenevano possibile perché il sisma era avvenuto prima dell'estate, e nel costruire al contempo celermente appartamenti di alta qualità. Lo scopo era di fornire, se possibile prima dell'inverno, appartamenti interamente arredati ed equipaggiati, adatti ad essere immediatamente occupati, includendo le persone che avevano perso tutti i propri averi a causa del terremoto. La **figura 2** illustra la strategia prescelta dalle autorità italiane.

FIGURA 2

STRATEGIA TRADIZIONALE E STRATEGIA DEL PROGETTO CASE



Fonte: Dipartimento della protezione civile.

22. Le autorità italiane ritenevano che la scelta della strategia fosse giustificata dalle seguenti ragioni:

- a) il gran numero di persone che vivevano in edifici danneggiati, specialmente nella città de L'Aquila;
- b) il fatto che il paesaggio aquilano è montagnoso e che non è facile trovare abbastanza terreno per la costruzione di un numero sufficiente di case ad un solo piano;
- c) la prevista lunga durata dei lavori di ricostruzione del centro storico, il che implicava che gli alloggi sarebbero stati necessari per un lungo periodo;
- d) le condizioni climatiche estreme, con tempo molto freddo in inverno e temperature molto elevate in estate.

23. A giudizio della Corte, il progetto CASE non ha rispettato le specifiche disposizioni del regolamento FSUE, sebbene le autorità italiane ritenessero giustificata tale strategia.

... VI ERANO CARENZE NELLA VALUTAZIONE DEI BISOGNI E...

24. Il Dipartimento della protezione civile, assistito da esperti internazionali (inclusa una squadra di protezione civile dell'UE formata da esperti degli Stati membri), ha stimato il danno degli edifici rapidamente dopo l'evento sismico. Un mese dopo il terremoto, il Dipartimento della protezione civile riteneva che la propria stima relativa al numero totale di edifici non sicuri fosse attendibile¹⁶.

25. I registri delle autorità locali non erano adatti ai fini di una valutazione delle effettive necessità abitative delle persone sfollate. Per poter attuare il progetto CASE in modo sufficientemente veloce, si è dovuto perciò avviare le procedure di appalto prima che tali informazioni fossero disponibili. Le effettive necessità abitative sono state finalmente identificate sulla base di un censimento svolto all'inizio di agosto 2009, cioè quattro mesi dopo il sisma e più di due mesi dopo che i contratti per la costruzione degli alloggi CASE erano stati aggiudicati. Il censimento ha fornito informazioni attendibili sugli effettivi bisogni della popolazione, dato che esso forniva altresì informazioni sulle preferenze delle persone riguardo alle modalità di alloggio provvisorio¹⁷, ed ha portato alla successiva costruzione di 19 edifici per appartamenti aggiuntivi¹⁸.

¹⁶ I tecnici del Meccanismo europeo di protezione civile hanno partecipato alla valutazione, restando soddisfatti della qualità della valutazione degli edifici. Cfr. Meccanismo comunitario di protezione civile, Relazione tecnica, Missione di valutazione del Meccanismo comunitario di protezione civile, Terremoto in Italia del 2009, aprile 2009.

¹⁷ La scelta era tra gli appartamenti del progetto CASE ed un contributo forfettario per chi trovava alloggio da solo.

¹⁸ Il numero di edifici è stato inizialmente aumentato da 150 a 166 e, dopo il censimento, fino a 185.

26. Poiché i dati relativi alla popolazione sfollata non erano disponibili in modo tempestivo, è stato solo in base al censimento dell'agosto 2009 che è apparso chiaro che i bisogni abitativi eccedevano il numero di appartamenti previsti, i quali hanno dovuto essere assegnati secondo criteri di priorità. La **tabella 3** mostra il numero di famiglie richiedenti alloggi provvisori ed il numero di appartamenti costruiti tramite il progetto CASE disponibili. In base a tali dati, le richieste per un appartamento del progetto CASE non hanno potuto essere soddisfatte per 4 294 famiglie, ossia circa 8 800 persone. Sebbene il numero di edifici per appartamenti costruiti nell'ambito del progetto CASE fosse stato aumentato da 150 a 185, nell'aprile 2012 vi erano ancora 11 292 persone che ricevevano un contributo monetario alla locazione («contributo di autonoma sistemazione»), per un costo mensile di più di tre milioni di euro; altre 162 persone erano alloggiate in alberghi e 142 presso una caserma della Guardia di Finanza¹⁹.

¹⁹ Cfr. «Report sulla situazione della popolazione post-sisma del 10 aprile 2012» del commissario delegato per la ricostruzione — presidente della Regione Abruzzo.

TABELLA 3

FAMIGLIE RICHIEDENTI E FAMIGLIE ALLOGGiate IN APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE

	Totale	Richiedenti un alloggio CASE	Assegnatari di un appartamento CASE
Numero famiglie censite	15 752	8 715	4 421
Con più di 6 membri	69	49	26
Con 6 membri	202	168	120
Con 5 membri	708	536	408
Con 4 membri	2 407	1 750	1 309
Con 3 membri	3 046	1 998	1 486
Con 2 membri	3 883	2 203	935
Con 1 membro	5 437	2 011	137

Fonte: Dipartimento della protezione civile.

... LA MAGGIOR PARTE DEGLI APPARTAMENTI NON SONO STATI DISPONIBILI PRIMA DELL'INVERNO

- 27.** L'obiettivo di alloggiare la popolazione in appartamento prima dell'inverno (cfr. paragrafo 21) non è stato completamente raggiunto. Sebbene i primi appartamenti fossero pronti a fine settembre 2009 (meno di sei mesi dopo il terremoto) e nonostante gli edifici per appartamenti fossero stati costruiti secondo quanto pianificato, solo 6 300 circa delle 15 000 persone previste nell'accordo di attuazione hanno potuto ricevere un alloggio prima della fine del mese di novembre. Gli ultimi appartamenti sono stati resi disponibili nel marzo 2010 (cfr. **tabella 4**). Non si è dunque riusciti ad evitare costi di alloggio aggiuntivi, dato che, nel frattempo, i senzatetto avevano trascorso l'inverno in albergo.
- 28.** Questo ritardo è stato una conseguenza del tempo necessario ad avviare le necessarie procedure di appalto e della necessità di individuare siti costruttivi idonei, che hanno dovuto essere analizzati sotto il profilo della sicurezza sismica ed idro-geologica. Sebbene in Italia vi sia un elevato rischio sismico (cfr. **allegato III**), era la prima volta che il Dipartimento della protezione civile adottava tale strategia. Pertanto, le specifiche tecniche e la documentazione di gara per gli edifici del progetto CASE sono state predisposte solo dopo il sisma²⁰. Ciò nonostante, si è riusciti ad avviare le prime procedure di appalto il 22 maggio 2009, ovvero soltanto un mese e mezzo dopo il terremoto.

²⁰ Recentemente, il Dipartimento della protezione civile ha redatto le specifiche tecniche per diverse soluzioni da appaltare via contratti quadro. A tal fine, il 13 marzo 2012 è stato firmato un accordo ad hoc con il CONSIP, una società per azioni pubblica che funge da centrale per gli acquisti della pubblica amministrazione italiana.

TABELLA 4

PROGRESSIONE DELLA CONSEGNA DEGLI APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE

Data	Appartamenti consegnati	Persone alloggiate
29.9.2009	300	1 042
30.10.2009	825	2 973
30.11.2009	1 694	6 328
31.12.2009	2 941	10 625
31.1.2010	3 588	12 772
28.2.2010	4 357	14 554
10.3.2010	4 415	14 649

Fonte: Dipartimento della protezione civile.

COSTO DEGLI APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE

GLI APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE SONO STATI RELATIVAMENTE COSTOSI

- 29.** Per il progetto CASE, il Dipartimento della protezione civile ha firmato contratti per un importo totale di 710 milioni di euro (IVA esclusa)²¹; detto importo comprende opere di urbanizzazione, aree verdi, arredi ed altre spese. La **tabella 5** mostra una ripartizione dettagliata dei costi che sono pertinenti per il calcolo del costo al metro quadro degli appartamenti del progetto CASE, ossia esclusi i costi per gli arredi, le opere di ingegneria civile, la demolizione, i lavori elettro-meccanici e le aree verdi (ammontanti a 112,5 milioni di euro, cfr. **allegato II**).
- 30.** Il costo di costruzione medio di ognuno dei 185 edifici per appartamenti è stato di 3 230 629 euro, il che dà un costo di 134 337 euro per ciascuno dei 4 449 appartamenti costruiti.

²¹ Inoltre, vi sono stati costi ammontanti a nove milioni di euro per connettere gli appartamenti alle reti elettriche e del gas, nonché spese di natura tecnica, pari a 11 milioni di euro, che non rientravano nel calcolo del costo di costruzione.

TABELLA 5

COSTI DI COSTRUZIONE DEL PROGETTO CASE (IN EURO)

Tipo di lavori	Importo del contratto	Percentuale del totale
Ascensori	9 810 023	1,6
Edifici	425 305 706	71,2
Posa ferro, armatura	55 160 175	9,2
Calcestruzzo	27 344 339	4,6
Rete elettrosaldata	15 927 758	2,7
Pilastrini	37 562 778	6,3
Isolatori sismici	12 013 512	2,0
Scavi	14 542 086	2,4
TOTALE	597 666 377	100,0

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea sulla base di documenti ricevuti dal Dipartimento della protezione civile.

- 31.** La Corte ha paragonato il costo degli edifici del progetto CASE ai costi standard applicati in Italia (cfr. **figura 3**) sulla base di un manuale di riferimento comunemente utilizzato²². Il numero di metri quadrati è stato così calcolato seguendo il metodo di calcolo utilizzato in tale manuale. La base per calcolare il costo al metro quadrato era di 1 960 m² per edificio²³. Il costo relativo ad un singolo appartamento è stato di 1 648 euro al metro quadro di area abitabile²⁴, costo che includeva quello dei posti auto.
- 32.** Per l'edilizia a fini sociali, il manuale di riferimento stabilisce un prezzo base (comprendente i posti macchina²⁵) di circa 1 153 euro al metro quadro, rispetto al quale gli edifici del progetto CASE sono stati, in media, del 43 % più cari. Tuttavia, per gli appartamenti prefabbricati, il costo standard riportato nel manuale era di circa 640 euro al metro quadro²⁶ per edifici di 5 964 m², rispetto al quale il prezzo al metro quadro degli edifici del progetto CASE è stato, in media, del 158 % più caro^{27 28}.

IMPATTO DELL'EMERGENZA E DELL'ISOLAMENTO SISMICO

- 33.** Secondo il Dipartimento della protezione civile, la necessità di attuare il progetto in tempi celeri ha avuto un impatto sulla scelta dei materiali costruttivi, dei metodi di lavoro e dei contraenti. La Corte ha quantificato l'impatto di tali fattori in circa 27 milioni di euro:
- i pilastri per la costruzione degli edifici CASE erano fatti di acciaio perché così hanno potuto essere consegnati più rapidamente rispetto ai pilastri di calcestruzzo usati in circostanze normali. Tuttavia, essi sono anche risultati più cari, nello specifico più del doppio del prezzo negoziato per i pilastri di calcestruzzo²⁹, e ciò ha comportato costi aggiuntivi pari a 21 milioni di euro;
 - il calcestruzzo doveva poter essere lavorato in qualunque condizione atmosferica e doveva asciugarsi rapidamente, il che ha richiesto l'utilizzo di calcestruzzo di altissima qualità con costosi additivi chimici, comportando un rincaro dell'ordine del 16 %, ossia quattro milioni di euro³⁰;

²² Collegio degli ingegneri e architetti di Milano, «Prezzi tipologie edilizie 2010», DEI, 2010.

²³ Il manuale di riferimento utilizza la superficie calpestabile totale. Pertanto, gli auditor della Corte hanno considerato la superficie di 1 834 m² contenuta nelle offerte delle ditte vincitrici (superficie che includeva il 30 % dei circa 180 m² di balconi e scale) ed hanno aggiunto il restante 70 % di tali aree.

²⁴ Il costo calcolato dalla Corte differisce dal costo dichiarato dal Dipartimento della protezione civile italiano (1 314 euro al metro quadro) principalmente a causa di un diverso calcolo dei metri quadri della superficie. Il Dipartimento della protezione civile ha basato il proprio calcolo su una superficie di 2 333 m², che differisce dalla superficie ottenibile utilizzando il metodo usato dal manuale di riferimento. Pertanto, il costo dichiarato dal Dipartimento della protezione civile non può essere paragonato al costo riportato nel manuale.

²⁵ Quello che qui chiamiamo «a fini sociali» nel manuale viene definito «edificio in edilizia convenzionata»; il costo senza posti macchina era riportato pari a 1 066 euro al metro quadro.

²⁶ Quello che qui chiamiamo «appartamento prefabbricato» nel manuale viene definito «edificio di civile abitazione industrializzato». Cfr. Collegio degli ingegneri e architetti di Milano, «Prezzi tipologie edilizie 2010», DEI, 2010.

²⁷ Il costo medio dei moduli abitativi del progetto MAP è stato di 733 euro al metro quadro, cioè prossimo al costo standard riportato nel manuale di riferimento.

²⁸ Un edificio residenziale di standard più elevato di dimensioni simili (1 754 m²), comprendente un gran numero di garage più cari invece di posti macchina, costa 1 294 euro per metro quadro di superficie abitabile (comprendente parcheggi e garage), rispetto al quale il costo degli appartamenti del progetto CASE è comunque del 27 % più elevato.

²⁹ Il prezzo unitario medio dei pilastri di acciaio è stato di 6 061,45 euro, mentre il prezzo unitario finale dei pilastri di calcestruzzo è ammontato a 2 743,23 euro.

³⁰ Tale differenza corrisponde alla differenza media di prezzo tra il calcestruzzo avente classe di esposizione XC4, con resistenza caratteristica cubica a compressione (Rck) pari a 30 N/mm², usato per la piastra sismicamente isolata, oppure il calcestruzzo di classe XF1 (con Rck pari a 40 N/mm²), usato per la piastra del basamento, e tipologie di calcestruzzo meno costose (rispettivamente di classe XC1 o XF2).

- c) dato che solo poche imprese hanno presentato offerte per la costruzione di più di uno dei 30 lotti entro i brevi tempi massimi stabiliti, i contratti sono stati aggiudicati a 16 diversi offerenti. Se fosse stato possibile aggiudicare i contratti ai nove migliori offerenti, si sarebbe potuto risparmiare circa due milioni di euro;
- d) dato che i contraenti dovevano attuare un grosso progetto entro un breve periodo di tempo, essi hanno dovuto anche pagare di più per i materiali e per la manodopera, dal momento che i lavori sono stati effettuati in tre turni giornalieri. Questi costi aggiuntivi non sono quantificabili con precisione.

³¹ Tali costi includono 12 milioni di euro per gli isolatori sismici, circa 3,5 milioni di euro per gli ascensori addizionali (19 000 euro ciascuno) e 7,5 milioni di euro per i vani scala e ascensore aggiuntivi (40 000 euro ciascuno).

34. Una parte dei costi aggiuntivi è dovuta alla scelta di strutture costruttive sismicamente isolate, che ha richiesto non solo l'utilizzo di isolatori sismici, ma anche ascensori e scale aggiuntive per collegare la piastra isolata con il basamento non isolato. La Corte ha stimato tali costi aggiuntivi in circa 23 milioni di euro³¹.

35. Il prezzo al metro quadro rettificato, detratti i costi dovuti alla situazione di emergenza ed i costi aggiuntivi per l'isolamento sismico, è ammontato a 1 510 euro (cfr. **tabella 6**), comunque considerevolmente più alto di quello delle costruzioni ordinarie (cfr. **figura 3**).

TABELLA 6

COSTO RETTIFICATO DEGLI APPARTAMENTI DEL PROGETTO CASE

Descrizione	Importo (in euro)
Costo totale di costruzione	597 666 377
Meno: costo per i metodi di lavoro urgenti	- 27 000 000
Meno: costo dell'isolamento sismico	- 23 000 000
Costo rettificato	547 666 377
Costo unitario per 185 edifici	2 960 358
Costo unitario per 4 449 appartamenti	123 098
Prezzo al metro quadro (superficie totale di 1 960 m²)	1 510

Fonte: Calcoli svolti dagli auditor della Corte dei conti europea.

36. I costi dovuti alla situazione di emergenza e alla scelta di dotare gli edifici di isolamento sismico spiega solo in parte il costo aggiuntivo degli appartamenti del progetto CASE. Esso era anche in parte dovuto al ristretto numero di offerenti, ai brevi termini temporali massimi e alla scarsa importanza accordata al fattore prezzo all'atto dell'affidamento dei contratti.

IL NUMERO DEGLI OFFERENTI È STATO MODESTO

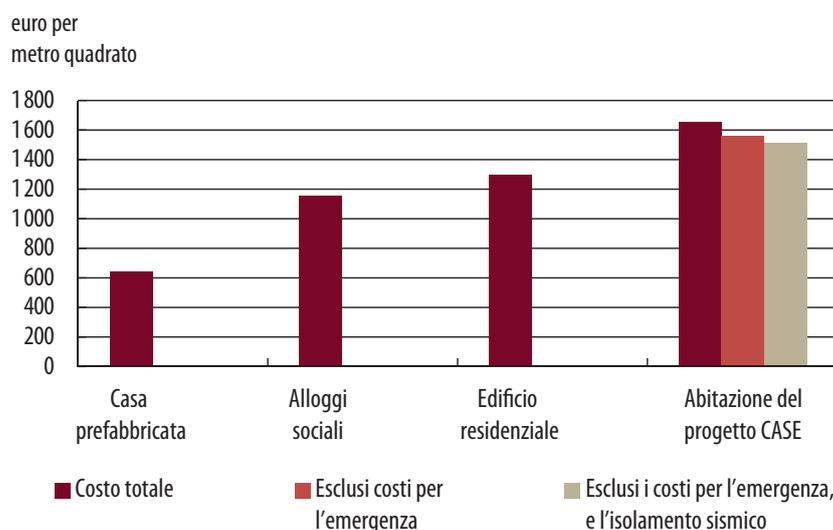
LIMITI TEMPORALI ESTREMAMENTE BREVI PER LA PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE

37. Nonostante le possibilità offerte dalle norme sugli appalti in situazioni di emergenza, i termini di ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione dovrebbero essere sufficientemente lunghi, affinché gli interessati dispongano di un termine ragionevole ed adeguato per preparare e depositare le loro offerte, tenendo conto in particolare della complessità del contratto³². Scadenze a più lungo termine facilitano una maggiore concorrenza ed una migliore qualità delle offerte presentate, contribuendo pertanto al successo del progetto e a tenere debito conto dei fattori di economicità.

³² L'articolo 70, paragrafo 12, del Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (la legge italiana che disciplina gli appalti pubblici) dispone che, ogniqualvolta l'urgenza renda impossibile osservare i termini minimi previsti dalla legge, l'amministrazione aggiudicatrice possa stabilire i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, tenendo conto, per quanto possibile, della complessità delle opere e del tempo necessario per preparare le offerte.

FIGURA 3

RAFFRONTO TRA IL COSTO DELLE ABITAZIONI DEL PROGETTO CASE E QUELLO DELLE ABITAZIONI ORDINARIE



Fonte: Corte dei conti europea.

- 38.** Lo stesso giorno del terremoto, il governo italiano ha dichiarato lo stato di emergenza, conferendo al capo del Dipartimento della protezione civile i poteri di «commissario delegato per la ricostruzione» in Abruzzo. La dichiarazione di stato di emergenza ha conferito al capo del Dipartimento della protezione civile il potere di emettere ordinanze in deroga alle leggi vigenti, e ciò ha permesso all'amministrazione aggiudicatrice di non seguire le normali procedure d'appalto. Il «decreto Abruzzo»³³ ha consentito di affidare appalti tramite procedure negoziate, senza previa pubblicità.
- 39.** Nonostante le possibilità offerte dal «decreto Abruzzo», il Dipartimento della protezione civile ha adottato procedure di gara aperta più trasparenti per la costruzione di edifici e la fornitura di arredi, che rappresentavano più del 70 % della spesa totale per il progetto CASE. Le procedure negoziate sono state usate solo per il 30 % della spesa, cioè per la fornitura di pilastri, calcestruzzo e isolatori sismici. Tuttavia, dato l'iniziale ritardo nell'avvio delle procedure di appalto, il Dipartimento della protezione civile ha considerevolmente ridotto, per tutte le procedure, il tempo a disposizione per la presentazione di offerte (cfr. **tabella 7**).

³³ Decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39.

TABELLA 7

TERMINI PER LA PRESENTAZIONE DELLE OFFERTE

Appalto	Bando di gara	Termine ultimo	Giorni	Giorni nella procedura ordinaria
Edifici	26.5.2009	3.6.2009	8	52
Arredi	8.7.2009	16.7.2009	8	52
Pilastri	22.5.2009	28.5.2009	6	20
Calcestruzzo	22.5.2009	29.5.2009	7	20
Isolatori sismici	28.5.2009	4.6.2009	7	20

Fonte: Analisi effettuata dalla Corte dei conti europea sulla base dei bandi e delle lettere d'invito.

40. Secondo il Dipartimento della protezione civile, solo poche imprese erano in grado di fornire le quantità desiderate, con la qualità richiesta, in breve tempo (per maggiori dettagli, cfr. **tabella 8**). Il Dipartimento della protezione civile ha quindi invitato un numero relativamente basso di imprese a prendere parte alle procedure negoziate, ed ha ricevuto un basso numero di offerte. Tuttavia, molte offerte sono risultate inammissibili, principalmente a causa del poco tempo a disposizione per la preparazione delle stesse, che ha comportato offerte di bassa qualità (cfr. **riquadro 1**). Ciò mostra che, all'atto di stabilire i termini per la presentazione delle offerte, l'autorità appaltante avrebbe potuto tenere in maggior conto l'elevata complessità dei contratti, dovuta alla vasta estensione delle opere e al breve tempo a disposizione per l'attuazione. La **tabella 8** mostra che la differenza tra il numero di imprese invitate e il numero di offerte ammissibili è stata particolarmente elevata per la fornitura di calcestruzzo (cfr. paragrafo 41) e di isolatori sismici (cfr. **riquadro 1**).

TABELLA 8

OFFERTE RICEVUTE, AMMESSE E RESPINTE

Appalto	Imprese invitate alle procedure negoziate	Offerte ricevute	Offerte ammesse	Offerte respinte	Percentuale delle offerte respinte
Edifici	N.A.	58	44	14	24,1 %
Arredi	N.A.	19	18	1	5,3 %
Pilastrì	5	5	4	1	20,0 %
Calcestruzzo	7	4	1	3	75,0 %
Isolatori sismici	5	3	2	1	33,0 %

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea sulla base della documentazione di gara.

RIQUADRO 1

MOTIVI PER I QUALI LE OFFERTE SONO STATE RESPINTE

Tra le cinque offerte non ammissibili per le procedure negoziate, vi era quella di un'impresa che ha richiesto di estendere i termini per la presentazione della documentazione di gara (fornitura di pilastrì). In aggiunta, due offerte sono state respinte perché non includevano un'offerta per il primo lotto (calcestruzzo) o a causa di documenti mancanti (calcestruzzo e isolatori sismici). Per le procedure aperte per gli edifici, un'offerta è giunta troppo tardi, cinque offerte non rispettavano le regole relative alle buste, ed in quattro casi mancavano dei documenti: in due casi le offerte non specificavano quale contratto di lavoro veniva applicato, ed in altri due casi mancava il certificato antimafia³⁴.

³⁴ Certificato di non coinvolgimento in attività della criminalità organizzata, rilasciato dalla Camera di commercio.

INADEGUATA SUDDIVISIONE DEI CONTRATTI IN LOTTI

- 41.** Anche suddividere gli appalti in lotti di dimensioni ragionevoli accresce la concorrenza. Tuttavia, contrariamente a quanto accaduto con gli appalti per gli edifici, suddivisi in un elevato numero di lotti per garantire un sufficiente numero di offerenti ed una più alta probabilità di riuscita, le procedure negoziate non sono state suddivise adeguatamente in lotti. Ciò si è verificato in modo particolare per la fornitura di calcestruzzo: uno dei tre lotti (il primo) era di dimensioni talmente grandi che due dei quattro offerenti non hanno presentato un'offerta finanziaria per esso, dal momento che eccedeva la loro capacità produttiva³⁵, e sono stati quindi esclusi dall'appalto dei restanti lotti.

³⁵ Come dichiarato da una delle imprese offerenti e come annotato nel verbale della riunione del comitato di valutazione delle offerte.

RIQUADRO 2

PROCEDURE DI PUBBLICO APPALTO

Il regolamento finanziario dell'UE e la direttiva sugli appalti pubblici specificano che le gare possono essere aggiudicate usando il criterio del prezzo minimo oppure quello dell'offerta con miglior rapporto qualità-prezzo. Le procedure di appalto stabiliscono criteri minimi (criteri di selezione) che devono essere soddisfatti dalle imprese che desiderano prendervi parte. Le offerte che superano questo primo esame sono quindi valutate in base ai criteri di aggiudicazione (prezzo più basso o miglior rapporto qualità-prezzo).

Gli appalti per il progetto CASE sono stati aggiudicati secondo il criterio del miglior rapporto qualità-prezzo (offerta economicamente più vantaggiosa). Detto criterio prevede che gli offerenti presentino le proprie offerte in due buste distinte: una contenente la descrizione delle caratteristiche dei lavori/beni/servizi offerti (offerta tecnica) e l'altra riportante il prezzo (offerta finanziaria).

I meriti delle offerte tecniche sono valutati in base ai criteri tecnici, assegnando loro un punteggio che va sino al massimo indicato nella documentazione di gara. L'offerta finanziaria viene valutata matematicamente: l'offerta ammissibile recante prezzo più basso riceve il punteggio più alto, secondo l'importanza relativa di ciascun criterio stabilita per ogni appalto. Il totale dei punti ponderali assegnabili è sempre pari a 100.

In Italia, l'offerta finanziaria viene valutata in termini di sconto concesso rispetto ad un prezzo predefinito, noto come «prezzo base», che è specificato nella documentazione di gara. Pertanto, il prezzo indicato nell'offerta finanziaria non può essere più alto del prezzo base, ma tende ad avvicinarsi al prezzo base qualora gli venga assegnata una bassa importanza relativa.

IL PREZZO ERA UN CRITERIO SECONDARIO PER L'ASSEGNAZIONE DEI CONTRATTI

AL PREZZO È STATA ASSEGNATA SCARSISSIMA IMPORTANZA RELATIVA

- 42.** Nel caso di procedure di appalto basate sull'offerta con miglior rapporto qualità-prezzo (metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa), i criteri di aggiudicazione dovrebbero essere quelli meglio adatti alla gara in questione, ed il peso assegnato al prezzo, relativamente ad altri criteri, non dovrebbe avere come conseguenza la neutralizzazione del fattore prezzo nella scelta del contraente³⁶.
- 43.** I contratti per i lavori e le forniture per il progetto CASE sono stati aggiudicati secondo il criterio del miglior rapporto qualità-prezzo (criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa). Nel corso della procedura di valutazione, agli offerenti sono stati assegnati punti per i meriti delle rispettive offerte tecniche e finanziarie e l'importanza relativa accordata alle offerte finanziarie variava dai 25 ai 55 punti su 100.
- 44.** Per il contratto più importante, la costruzione degli edifici, il peso assegnato all'offerta finanziaria è stato di 25/100, in altre parole molto basso, dato che ha comportato la neutralizzazione dell'effetto del prezzo nella scelta del contraente. Nonostante il gran numero di offerte ammissibili (cfr. **tabella 8**), in pratica l'importanza relativa accordata al prezzo è stata talmente bassa che tutti i prezzi offerti erano prossimi al prezzo base ed i contratti sono stati assegnati a prezzi non inferiori al prezzo medio indicato da tutti gli offerenti. A titolo di paragone, per la fornitura di arredi il peso assegnato all'offerta finanziaria era di 40/100, e la concorrenza si è maggiormente basata sul prezzo: in altre parole, gli sconti offerti sono stati più consistenti ed i prezzi di gara maggiormente variabili.
- 45.** L'aggiudicazione dei contratti per costruzione degli edifici e la fornitura di arredi è stata influenzata più da criteri discrezionali che da criteri oggettivamente verificabili. Per i contratti relativi agli edifici, i più importanti criteri di aggiudicazione, nell'ambito dell'offerta tecnica, erano le caratteristiche estetico-architettoniche degli edifici, *di per sé* un criterio discrezionale, dal momento che non esiste per esso alcun indicatore oggettivamente verificabile. Il bando di gara definiva questo criterio di aggiudicazione in maniera piuttosto vaga, conferendo così al comitato di valutazione delle offerte un notevole potere discrezionale³⁷. In tali casi, sarebbe buona prassi fornire informazioni aggiuntive per giustificare i punteggi assegnati.

³⁶ Tale buona pratica è espressa anche dall'articolo 138, paragrafo 3, del regolamento (CE, Euratom) n. 2342/2002 della Commissione, del 23 dicembre 2002, recante modalità d'esecuzione del regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee (GU L 357 del 31.12.2002, pag. 1).

³⁷ Le linee guida emanate dall'AVCP (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), l'autorità italiana di vigilanza sui pubblici appalti, prevedono che il bando di gara debba indicare dettagliatamente tutti i criteri e punteggi, in modo tale da lasciare al comitato di valutazione delle offerte margini discrezionali estremamente ridotti. Cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, «Linee guida per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti di servizi e forniture».

I CRITERI DI AGGIUDICAZIONE HANNO COMPORTATO UNA MAGGIORAZIONE DEL PREZZO AL METRO QUADRO

- 46.** Come conseguenza dei criteri di aggiudicazione e della ponderazione utilizzati per gli appalti, gli offerenti, per vincere, hanno incluso nelle proprie offerte più del contenuto standard, come ad esempio ventilazione meccanica controllata³⁸, frangisole/oscuranti o materiali di finitura esclusivi. Questi dispositivi, che possono aver accresciuto il livello di comfort e possono aver contribuito a conseguire una migliore efficienza energetica, hanno fatto aumentare il costo al metro quadro degli appartamenti e hanno ridotto le risorse finanziarie disponibili per la costruzione di più appartamenti che alloggiassero più persone.

³⁸ Una delle quattro offerte esaminate includeva tale dispositivo, dichiarato utile per «raggiungere un micro-clima ideale all'interno degli appartamenti, che favorisce un benessere termico ed igrometrico e la naturale ionizzazione dell'aria».

RIQUADRO 3

CRITERI DI AGGIUDICAZIONE E PONDERAZIONE UTILIZZATI NELL'APPALTO PER LA COSTRUZIONE DEGLI EDIFICI

Per la costruzione degli edifici del progetto CASE, il Dipartimento della protezione civile ha optato per una procedura di gara aperta. Il criterio di aggiudicazione era quello del miglior rapporto qualità-prezzo («criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa»). All'offerta finanziaria venivano assegnati massimo 25 punti su 100, mentre all'offerta tecnica un massimo di 75 punti su 100. Nell'ambito dell'offerta tecnica, sono stati elaborati i seguenti criteri di ponderazione per l'attribuzione dei punteggi:

- a) qualità architettonica degli edifici e dei prospetti esterni: massimo 15 punti;
- b) grado di efficienza energetica e qualità degli impianti: massimo 10 punti;
- c) grado di miglioramento dei parametri minimi di sostenibilità ambientale: massimo 10 punti;
- d) qualità architettonica e delle finiture degli alloggi interni: massimo 10 punti;
- e) superficie offerta: massimo 5 punti;
- f) capacità insediativa (numero di persone alloggiabili): massimo 5 punti;
- g) flessibilità e assortimento nei tagli di alloggio: massimo 5 punti;
- h) flessibilità del progetto degli edifici in relazione alla lunghezza specifica della piastra: massimo 5 punti;
- i) tempi di realizzazione: massimo 10 punti.

- 47.** Nelle circostanze del dopo-sisma, i criteri avrebbero dovuto mirare, tra altre cose, a massimizzare il numero di persone alloggiate. Invece, i criteri utilizzati erano più adatti a investimenti a lungo termine che alla specifica situazione emergenziale, dal momento che assegnavano un'elevata importanza al miglioramento delle qualità architettoniche e alla massimizzazione dell'efficienza energetica, ma una bassa importanza al numero di persone alloggiate e alla superficie abitabile offerta (cfr. **riquadro 3**). Di conseguenza, la superficie degli appartamenti effettivamente procurati è stata inferiore alla superficie media contenuta nelle offerte ricevute. Inoltre, il numero di persone effettivamente alloggiate è stato inferiore al numero medio risultante dalle offerte ricevute. Tali fattori hanno contribuito ad un aumento del costo per metro quadro e per persona alloggiata. Inoltre, se non fossero stati usati i criteri architettonici, per l'appalto si sarebbero potuti risparmiare circa 11 milioni di euro³⁹.

PER I LAVORI AGGIUNTIVI, È STATA UTILIZZATA LA TRATTATIVA PRIVATA

- 48.** Per risparmiare tempo, si è evitato di indire nuove procedure di gara per lavori aggiuntivi, ricorrendo invece alla trattativa privata. Ad esempio, gli impianti di riscaldamento, che non erano inclusi nei contratti originari, sono stati acquistati presso gli stessi contraenti che avevano costruito gli edifici. Nei singoli atti aggiuntivi ai contratti, i prezzi sono stati calcolati applicando gli stessi modesti sconti (rispetto al prezzo base) praticati per gli edifici (cfr. paragrafo 44). Poiché i contratti per la costruzione degli edifici erano stati aggiudicati sulla base di criteri discrezionali (cfr. paragrafo 45), i prezzi pagati per gli impianti di riscaldamento sono stati più alti del necessario⁴⁰.
- 49.** Notevoli differenze sono state osservate anche per la costruzione dei vani ascensore, che, per alcuni edifici, sono costati il 100 % in più che per altri edifici⁴¹. Il costo finale di alcuni edifici è aumentato di più del 13 % a causa di questi lavori ed il costo totale per la stessa tipologia di lavori aggiuntivi variava da meno di 128 000 euro a più di 280 000 euro per edificio, ossia dal 6 % a più del 13 % del costo originario dell'edificio (cfr. **tabella 9**). Così, l'edificio che, secondo il contratto originario, era di 34 500 euro più caro dell'edificio meno caro di tutti è divenuto più caro, per circa 189 000 euro, dopo i lavori aggiuntivi.

³⁹ Se non si fosse tenuto conto dei punteggi assegnati per i criteri architettonici, la classifica finale delle offerte sarebbe cambiata, ed il prezzo per la costruzione dei 185 edifici sarebbe stato di 11 milioni di euro inferiore.

⁴⁰ Nonostante il fatto che tutti gli edifici selezionati ai fini dell'audit avessero ricevuto alti punteggi per l'efficienza energetica (e dunque teoricamente avessero bisogno simili in termini di riscaldamento), il costo dell'impianto di riscaldamento più caro è ammontato a quasi 140 000 euro, mentre quello dell'impianto meno caro a 67 000 euro. Il costo dell'impianto di riscaldamento per i due restanti edifici è stato di 79 000 euro e 128 000 euro rispettivamente.

⁴¹ Una delle imprese costruttrici controllate ha installato due vani ascensore per ognuno dei 22 edifici da essa costruiti al costo unitario di circa 55 000 euro, ossia 1 10 000 euro per edificio, mentre due altre imprese lo hanno fatto ad un costo unitario di 23 000 euro.

TABELLA 9

COSTO DEI LAVORI AGGIUNTIVI PER GLI EDIFICI SELEZIONATI AI FINI DELL'AUDIT

Costo per edificio	Contratto 1	Contratto 2	Contratto 3	Contratto 4
Contratto originario (in euro)	2 152 476,20	2 124 913,27	2 140 101,82	2 117 980,95
Differenza rispetto all'edificio meno caro (in euro)	34 495,25	6 932,31	22 120,87	0,00
Differenza rispetto all'edificio meno caro (in percentuale)	+1,6 %	+0,3 %	+1,0 %	0,0 %
Lavori aggiuntivi	282 307,78	201 954,75	151 235,25	127 811,34
Differenza rispetto all'edificio meno caro (in euro)	154 496,44	74 143,41	23 423,91	0,00
Differenza rispetto all'edificio meno caro (in percentuale)	+120,9 %	+58,0 %	+18,3 %	0,0 %
In percentuale del costo di costruzione	13,1 %	9,5 %	7,1 %	6,0 %
Costo finale	2 434 783,98	2 326 868,02	2 291 337,07	2 245 792,29
Differenza rispetto all'edificio meno caro (in euro)	188 991,69	81 075,73	45 544,78	0,00
Differenza rispetto all'edificio meno caro (in percentuale)	+8,4 %	+3,6 %	+2,0 %	0,0 %
Numero di edifici	22¹	7	12	22

¹ Per questo contratto, il numero di edifici è pari a 20,53 edifici di dimensioni standard, poiché alcuni edifici erano più piccoli. Il prezzo unitario per i costi aggiuntivi è stato comunque calcolato per ognuno dei 22 edifici, perché il costo degli impianti di riscaldamento e dei vani ascensore non teneva conto di questa differenza, mentre il calcolo del prezzo unitario degli edifici è stato basato sulla cifra standardizzata.

Fonte: Analisi della Corte dei conti europea basata su documenti ufficiali.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

GLI INTERVENTI PREVISTI NELL'ACCORDO DI ATTUAZIONE RISPETTAVANO IL REGOLAMENTO ISTITUTIVO DELL'FSUE?

- 50.** Il regolamento FSUE dispone che il Fondo possa essere usato soltanto per interventi di emergenza indispensabili, compresa la fornitura di alloggi temporanei. Il regolamento non prevede che possano essere finanziati progetti di effettiva ricostruzione o che generino reddito. Inoltre, secondo quanto previsto dal regolamento istitutivo stesso, il campo d'azione dell'FSUE è limitato alle più urgenti necessità, mentre la ricostruzione a più lungo termine deve esser lasciata ad altri strumenti. A giudizio della Corte, quindi, il progetto CASE, che forniva una sistemazione alloggiativa duratura e sostenibile, non ha rispettato gli obiettivi dell'FSUE. Per di più, si prevede che gli appartamenti del progetto CASE generino in futuro notevoli entrate, sebbene il regolamento istitutivo del FSUE non preveda tali eventualità.
- 51.** La spesa per prima assistenza e soccorso, nonché quella per la costruzione delle abitazioni del progetto MAP e degli edifici del progetto MUSP rispettavano le disposizioni del regolamento FSUE. Questi progetti hanno soddisfatto le immediate necessità della popolazione tramite interventi di emergenza espressamente previsti nel regolamento.

RACCOMANDAZIONE 1

Alla luce dei recenti sviluppi delle strategie di risposta alle catastrofi, la Commissione dovrebbe fornire un chiarimento sulle disposizioni del regolamento FSUE, nonché considerare se siano necessarie modifiche, in particolare per quanto riguarda: a) la soddisfazione di bisogni abitativi temporanei tramite costruzioni di natura permanente; e b) i progetti generatori di reddito. Inoltre, la Commissione dovrebbe garantire che, ogniqualvolta venga generato reddito, questo sia rimborsato al bilancio UE. La Commissione dovrebbe altresì riesaminare, alla luce dei criteri di ammissibilità stabiliti dal regolamento, la domanda di assistenza presentata dalle autorità italiane.

IL PROGETTO CASE È STATO BEN PIANIFICATO E PROGETTATO?

- 52.** Nonostante la discrepanza con il regolamento FSUE, la strategia alla base del progetto CASE è andata incontro ai bisogni abitativi della popolazione colpita dal sisma. Soluzioni alternative sembravano meno efficaci per alloggiare un elevato numero di persone, date le circostanze difficili dell'Abruzzo.
- 53.** I danni agli edifici sono stati censiti celermente ed in maniera affidabile, ma le effettive necessità in termini di alloggio delle persone sfollate sono state disponibili solo due mesi dopo che i contratti erano già stati aggiudicati. Così, nonostante L'Aquila fosse situata in un'area ad elevato rischio sismico, non era operante alcun adeguato meccanismo per rendere disponibili le informazioni sulla popolazione abbastanza presto da informare di conseguenza la pianificazione del progetto. Inoltre i siti candidati alla costruzione non erano stati individuati e valutati in anticipo.
- 54.** Nonostante l'assenza di informazioni adeguate sulla popolazione colpita dal sisma, il capitolato d'oneri richiedeva edifici a tre piani di alta qualità e costosi, che hanno assorbito le risorse disponibili e ridotto le possibilità di adattare il progetto alla domanda di alloggi più alta del previsto. Dunque, il progetto CASE ha fornito un numero di appartamenti insufficiente a soddisfare i bisogni alla fine individuati della popolazione sfollata.
- 55.** Le specifiche tecniche degli edifici del progetto CASE sono state predisposte solo dopo il terremoto. Quindi, sebbene gli appartamenti del progetto CASE siano stati costruiti rapidamente, il progetto non ha conseguito l'obiettivo di alloggiare tutta la popolazione colpita dal sisma prima dell'inverno.

RACCOMANDAZIONE 2

In generale, ed al fine di migliorare i benefici dei progetti finanziati dal FSUE, la Commissione dovrebbe, tramite gli strumenti ed i forum disponibili (ad esempio, i fondi strutturali e la divulgazione di migliori pratiche) esortare gli Stati membri a raggiungere un grado di preparazione che consenta loro di agire rapidamente ed efficacemente nelle emergenze. Il fine della Commissione e degli Stati membri a rischio dovrebbe essere quello di:

- a) disporre di piani aggiornati di gestione delle catastrofi, che garantirebbero altresì la disponibilità di informazioni tempestive ed attendibili sulla popolazione colpita dalla catastrofe naturale, nonché la celere individuazione di siti da usare per l'alloggio temporaneo;
- b) disporre di strategie e soluzioni pre-determinate, miranti a massimizzare il numero di persone alloggiate in maniera adeguata date le limitate risorse a disposizione;
- c) disporre di meccanismi che assicurino tempestive forniture d'emergenza (procedure d'appalto di emergenza che assicurino una ragionevole economicità, specifiche tecniche, contratti quadro ed elenchi di potenziali contraenti).

IL PROGETTO CASE È STATO ATTUATO TENENDO IN DEBITA CONSIDERAZIONE IL PRINCIPIO DI ECONOMIA?

- 56.** Non è stata prestata molta attenzione all'economicità. Sebbene il raffronto con i costi di costruzione standard sia soltanto indicativo, gli appartamenti del progetto CASE sono stati chiaramente più costosi degli appartamenti costruiti a prezzi di mercato. Il costo elevato potrebbe in parte spiegarsi con l'utilizzo di materiali di alta qualità e di isolatori sismici, nonché con il bisogno di attuare il progetto rapidamente. Parte dei costi aggiuntivi avrebbe potuto però essere evitata se agli appalti avessero partecipato più offerenti, e se fosse stata prestata maggiore attenzione al principio di economia all'atto della valutazione delle offerte.
- 57.** A causa del tardivo avvio delle procedure di appalto, i termini temporali per la presentazione delle offerte erano molto più brevi del normale, a discapito della qualità delle offerte e della concorrenza. I lotti oggetto di procedura negoziata, specialmente per quanto riguarda la fornitura di calcestruzzo, erano troppo grandi, e ciò ha contribuito a far diminuire il numero di offerenti. La trattativa privata usata per affidare lavori aggiuntivi ha contribuito a risparmiare tempo prezioso nel corso dell'attuazione del progetto, ma non ha tenuto sufficientemente in conto i fattori di economicità ed ha avuto come conseguenza, per qualcuno dei contratti esaminati, costi notevolmente più alti per risultati simili.
- 58.** La scarsa importanza relativa accordata alle offerte finanziarie per la costruzione degli edifici, l'impiego di criteri tecnici di aggiudicazione inefficaci e l'elevata importanza relativa accordata a criteri discrezionali (ad esempio, qualità architettonica degli edifici e dei prospetti esterni, efficienza energetica e qualità del materiale) hanno fatto aumentare il costo degli appartamenti.

RACCOMANDAZIONE 3

Al fine di migliorare l'economicità di futuri interventi finanziati dal FSUE, la Commissione dovrebbe:

- a) passare in rassegna le procedure di appalto seguite dagli Stati membri in seguito a catastrofi naturali, al fine di individuare e divulgare migliori pratiche ed insegnamenti tratti riguardo agli appalti in situazioni di emergenza;
- b) appurare se le sovvenzioni del FSUE siano state usate rispettando i principi di sana gestione finanziaria, compreso il principio di economia, al fine di individuare e divulgare migliori pratiche ed insegnamenti tratti riguardo ad aspetti di economicità.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Harald NOACK, Membro della Corte, a Lussemburgo, nella riunione del 12 dicembre 2012.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

**INTERVENTI DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ DELL'UE DAL 2002
(NOVEMBRE 2002 - SETTEMBRE 2012)**

Stato beneficiario	Data dell'evento	Natura dell'evento calamitoso	Categoria	Danni (milioni di euro)	Aiuto concesso (milioni di euro)	Totale aiuti concessi al paese (milioni di euro)
AUSTRIA 	Agosto 2002	Alluvioni	grave	2 900	134,0	148,8
	Agosto 2005	Alluvioni (Tirolo, Vorarlberg)	regionale	592	14,8	
BULGARIA 	Maggio 2005	Alluvioni	grave	222	9,7	20,3
	Agosto 2005	Alluvioni	grave	237	10,6	
CROAZIA 	Maggio 2010	Alluvioni	Stato confinante	153	3,8	5,0
	Settembre 2010	Alluvioni	Stato confinante	47	1,2	
CIPRO 	Aprile 2008	Siccità	grave	165	7,6	7,6
REPUBBLICA CECA 	Agosto 2002	Alluvioni	grave	2 300	129,0	145,0
	Maggio 2010	Alluvioni	Stato confinante	205	5,1	
	Agosto 2010	Alluvioni	regionale	437	10,9	
ESTONIA 	Gennaio 2005	Tempesta	grave	48	1,3	1,3
FRANCIA 	Settembre 2002	Alluvioni (Gard)	regionale	835	21,0	203,7
	Dicembre 2003	Alluvioni (Vallée du Rhône)	regionale	785	19,6	
	Febbraio 2007	Ciclone Gamède (la Réunion)	regionale	211	5,3	
	Agosto 2007	Uragano Dean (Martinique)	regionale	509	12,8	
	Gennaio 2009	Tempesta Klaus	grave	3 806	109,4	
	Febbraio 2010	Tempesta Xynthia	regionale	1 425	35,6	
GERMANIA 	Agosto 2002	Alluvioni	grave	9 100	444,0	610,9
	Gennaio 2007	Tempesta Kyrill	grave	4 750	166,9	
GRECIA 	Marzo 2006	Alluvioni (Evros)	regionale	372	9,3	99,1
	Agosto 2007	Incendi boschivi	grave	2 118	89,8	
UNGHERIA 	Aprile 2006	Alluvioni	grave	519	15,1	37,6
	Maggio 2010	Alluvioni	grave	719	22,5	
IRLANDA 	Novembre 2009	Alluvioni	regionale	521	13,0	13,0
ITALIA 	Ottobre 2002	Terremoto (Molise)	regionale	1 558	30,8	1 246,6
	Ottobre 2002	Eruzione del vulcano Etna	regionale	894	16,8	
	Aprile 2009	Terremoto (Abruzzo)	grave	10 212	493,8	
	Ottobre 2010	Alluvioni in Veneto	regionale	676	16,9	
	Ottobre 2011	Alluvioni in Liguria e Toscana	regionale	722,5	18,1	
	Maggio 2012	Terremoti (Emilia-Romagna)	grave	13 274	670,2	

Stato beneficiario	Data dell'evento	Natura dell'evento calamitoso	Categoria	Danni (milioni di euro)	Aiuto concesso (milioni di euro)	Totale aiuti concessi al paese (milioni di euro)
 LETTONIA	Gennaio 2005	Tempesta	grave	193	9,5	9,5
 LITUANIA	Gennaio 2005	Tempesta	Stato confinante	15	0,4	0,4
 MALTA	Settembre 2003	Tempesta e allagamenti	grave	30	0,96	0,96
 POLONIA	Maggio 2010	Alluvioni	grave	2 994	105,6	105,6
 PORTOGALLO	Luglio 2003	Incendi boschivi	grave	1 228	48,5	79,8
	Febbraio 2010	Alluvioni e frane (Madeira)	grave	1 080	31,3	
 ROMANIA	Aprile 2005	Alluvioni primaverili	grave	489	18,8	108,0
	Luglio 2005	Alluvioni estive	grave	1 050	52,4	
	Luglio 2008	Alluvioni	regionale	471	11,8	
	Giugno 2010	Alluvioni	grave	876	25,0	
 SLOVACCHIA	Novembre 2004	Tempesta (Tatras)	grave	203	5,7	26,1
	Maggio 2010	Alluvioni	grave	650	20,4	
 SLOVENIA	Settembre 2007	Alluvioni	grave	233	8,3	15,8
	Settembre 2010	Alluvioni	grave	251	7,5	
 SPAGNA	Novembre 2003	Fuoriuscita di petrolio (Prestige)	regionale	436	8,6	31,0
	Agosto 2003	Incendi boschivi (confine con il Portogallo)	Stato confinante	53	1,3	
	Maggio 2011	Terremoto (Lorca)	regionale	843	21,1	
 SVEZIA	Gennaio 2005	Tempesta Gudrun	grave	2 297	81,7	81,7
 REGNO UNITO	Giugno 2007	Alluvioni	grave	4 612	162,3	162,3
Totale generale degli aiuti approvati dal 2002:				3 160,0 milioni di euro		

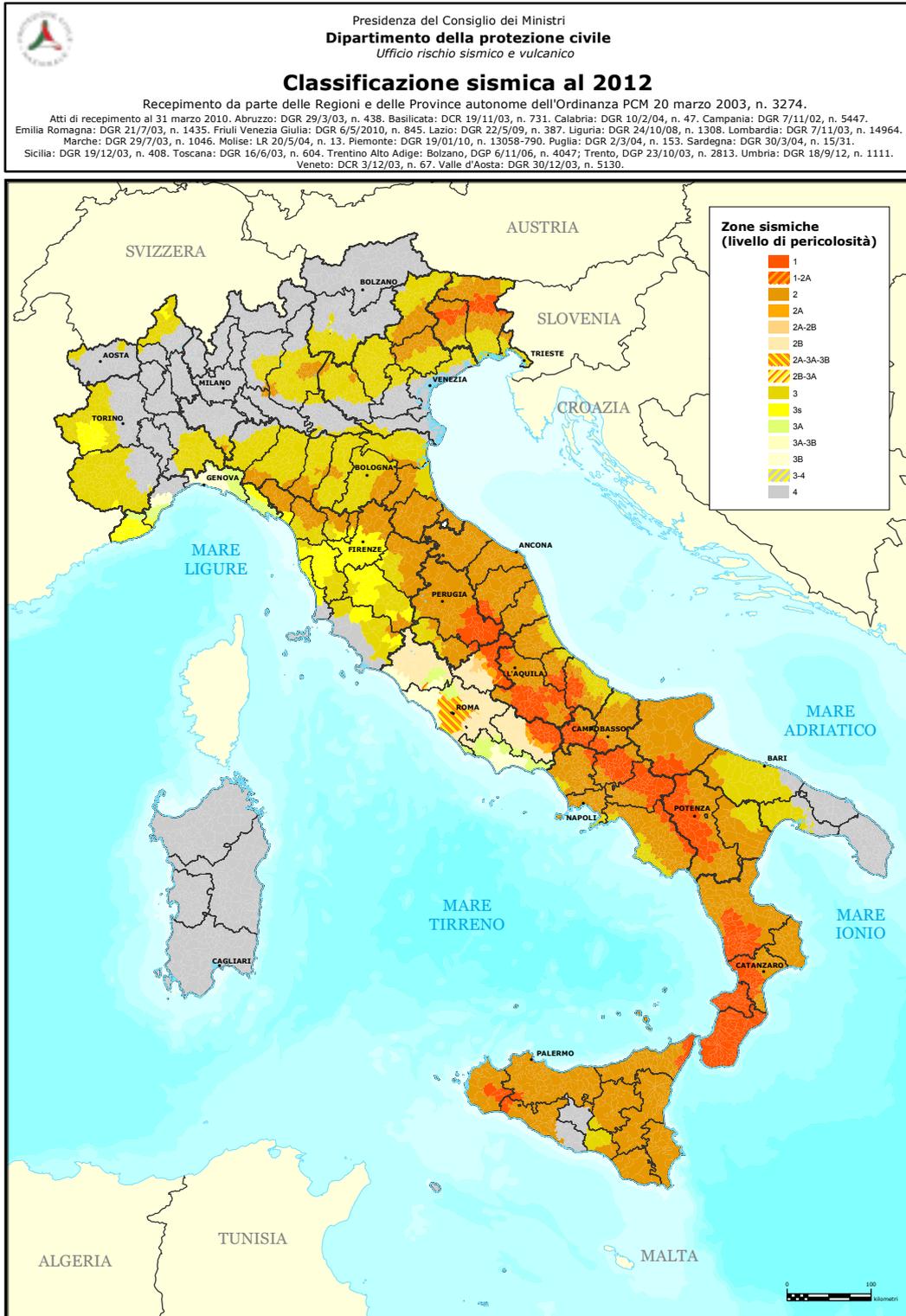
Fonte: Commissione europea.

COPERTURA DI AUDIT

Lavori / forniture	Importo affidato, IVA esclusa (in milioni di euro)	Importo controllato, IVA esclusa (in milioni di euro)	Copertura (%)
Posa calcestruzzo, reti elettrosaldate, realizzazione dei pilastri di calcestruzzo	55,2	0,0	0,0
Fornitura di calcestruzzo	27,3	27,3	100,0
Fornitura di reti in acciaio	15,9	0,0	0,0
Fornitura di pilastri in acciaio	37,6	37,6	100,0
Fornitura di isolatori sismici	12,0	11,3	94,0
Scavi	14,5	0,0	0,0
Edifici	425,3	145,0	34,1
Arredi	55,7	28,5	51,2
Opere di urbanizzazione (in totale)	41,2	0,0	0,0
Demolizione	0,1	0,0	0,0
Lavori elettro-meccanici	0,2	0,0	0,0
Ascensori	9,8	0,0	0,0
Aree verdi	15,2	0,0	0,0
TOTALE	710,2	249,7	35,2

Nota: A causa dell'arrotondamento, la somma degli importi può non corrispondere al totale indicato.

RISCHIO SISMICO IN ITALIA



RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

II.

L'accordo di attuazione stabilisce — su proposta del paese beneficiario — i tipi di interventi per i quali può essere utilizzato il FSUE. L'attribuzione di finanziamenti ai tipi di interventi selezionati riflette quindi l'incertezza e l'eventuale esigenza di adeguamento in una situazione di emergenza.

IV.

La Commissione ritiene che, nelle circostanze date, il progetto CASE abbia pienamente soddisfatto le condizioni e gli obiettivi del regolamento FSUE in quanto ha provveduto al bisogno immediato di migliaia di persone che si sono trovate senza casa a causa del terremoto, mettendo a disposizione alloggi provvisori in attesa che potessero fare ritorno alle rispettive abitazioni. Alla luce di tali circostanze, gli edifici del progetto CASE destinati a numerose persone e costruiti in un lasso di tempo così breve hanno rappresentato un risultato importante e la maggior parte delle abitazioni è stata consegnata prima della fine dell'anno. La finalità del progetto non è mai stata di accogliere l'intera popolazione rimasta senza casa. Sul costo complessivo del progetto hanno inciso l'urgenza, l'elevato numero di persone cui provvedere e le difficili condizioni climatiche e geologiche.

V.

In occasione della prossima revisione del regolamento, la Commissione intende chiarire la definizione di «alloggi temporanei» e affrontare la questione relativa alla generazione di reddito.

Le proposte della Commissione europea di rivedere la vigente legislazione europea in materia di protezione civile sono volte a promuovere lo sviluppo di strumenti di pianificazione preparati dagli Stati membri al fine di fronteggiare e mitigare i rischi e i relativi impatti contenendo i costi. La Commissione aiuta gli Stati membri a far fronte alle carenze di mezzi e a trovare la soluzione più adeguata e conveniente in termini di costi.

Infine, per quanto riguarda il principio di economicità, la Commissione valuta regolarmente l'utilizzo di tutte le sovvenzioni del FSUE sulla base delle relazioni di utilizzo e delle dichiarazioni di validità presentate dai paesi beneficiari, nonché attraverso il monitoraggio e le missioni di audit che la Commissione stessa conduce. Se necessario, essa trae le necessarie conclusioni, che vengono poi presentate nelle sue relazioni annuali. Inoltre, la Commissione ha presentato un'importante valutazione del Fondo di solidarietà nella sua comunicazione sul futuro del Fondo di solidarietà del mese di ottobre 2011, che funge da base per l'attuale revisione di alcune disposizioni del regolamento.

INTRODUZIONE

6.

Il costo complessivo degli interventi ammissibili è stato di 1 785 miliardi di euro, vale a dire un importo quattro volte superiore all'effettiva sovvenzione del FSUE equivalente a 494 milioni di euro.

6. Primo trattino

La prima assistenza alla popolazione è costata 653 milioni di euro, un importo sufficiente a coprire la sovvenzione del FSUE di 494 milioni.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

OSSERVAZIONI

9.

Il Parlamento europeo ricorda periodicamente l'invito del regolamento a un'applicazione flessibile del FSUE. Per esempio, nella risoluzione del 4/9/2007 sulle catastrofi naturali, il Parlamento europeo¹ «chiede alla Commissione europea di mobilitare l'attuale Fondo di solidarietà dell'UE con la massima flessibilità e senza indugio, evitando le lungaggini procedurali e gli ostacoli amministrativi».

Nella sua relazione speciale del 2008 relativa al Fondo di solidarietà² la Corte ha esaminato in particolare la rapidità, l'efficienza e la flessibilità con cui il Fondo era stato messo in pratica. In tal modo la Corte ha ravvisato l'importanza di attuare il Fondo in modo flessibile e adeguato alle circostanze specifiche di una determinata catastrofe, come prescritto dall'articolo 1 del regolamento FSUE. In quell'occasione, la Corte ha così concluso: «il Fondo opera in maniera efficiente. Per quanto riguarda la flessibilità, la Corte non ha riscontrato casi che denotino una mancanza di flessibilità da parte dei gestori del Fondo nel trattamento delle domande di aiuto».

10.

L'interpretazione della Commissione riguarda solamente la ricostruzione delle infrastrutture e delle attrezzature cui si fa riferimento nel primo e terzo trattino. La fornitura di alloggi temporanei e di servizi di soccorso è considerata pienamente ammissibile e non è stata in alcun modo ridotta.

11.

La Commissione accoglie con favore quanto rilevato dalla Corte, ossia che tutti gli interventi sono stati attivati in conformità a quanto previsto dall'accordo di attuazione. Le autorità italiane hanno quindi rispettato le condizioni imposte loro ai fini del ricevimento della sovvenzione.

La Commissione ritiene che, nelle circostanze date, il progetto CASE abbia pienamente soddisfatto le condizioni e gli obiettivi del regolamento FSUE in quanto ha provveduto al bisogno immediato di migliaia di persone che si sono trovate senza casa a causa del terremoto, mettendo a disposizione alloggi provvisori fino al possibile ritorno alle rispettive abitazioni. Secondo la Commissione, il termine «temporaneo» utilizzato dal regolamento deve essere applicato tenendo conto delle circostanze specifiche di una determinata catastrofe e deve prendere in considerazione, tra l'altro, il tempo necessario per la ricostruzione, fino a quando la popolazione sfollata può tornare nelle proprie case. Nel caso de L'Aquila, questo periodo è stato stimato in 10 anni o più. Altri fattori da tener presente sono le condizioni climatiche e geologiche, che sono particolarmente difficili a L'Aquila. Peraltro, ad avere carattere determinante dovrebbe essere la durata limitata della sistemazione e non il tipo di strutture utilizzate a tal fine.

La Commissione tiene a sottolineare che il costo complessivo degli interventi ammissibili è stato pari a 1 785 miliardi di euro, compresa la prima assistenza alla popolazione per 653 milioni di euro. Tali spese relative alla prima assistenza sono state da sole sufficienti a giustificare la sovvenzione del FSUE di 494 milioni di euro, pertanto l'inserimento del progetto CASE non ha avuto ripercussioni sul bilancio dell'UE.

16.

L'accordo di attuazione descrive il tipo di interventi da effettuare. I dettagli specifici (numero di appartamenti, ecc.) sono forniti a titolo indicativo.

La Commissione ritiene che la costruzione degli edifici previsti dal progetto CASE sia stata un risultato importante ed estremamente rapido.

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0362&language=IT>

² Relazione speciale n. 3/2008 «Il Fondo di solidarietà dell'Unione europea: in che misura il suo intervento è rapido, efficiente e flessibile?» (GU C 153 del 18.6.2008).

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

17.

Pur non fornendo una definizione di «alloggio temporaneo», l'articolo 1 del regolamento FSUE richiede una certa flessibilità di risposta alle gravi catastrofi. Pertanto, la Commissione è del parere che l'aggettivo «temporaneo» faccia riferimento all'obiettivo dell'intervento, vale a dire la sistemazione delle persone, e non alla natura degli edifici. Inoltre, l'aggettivo «temporaneo» dovrebbe essere valutato nel contesto specifico di una situazione. A L'Aquila l'elevato numero di persone da sistemare, la lunga durata prevista dei lavori di ricostruzione e l'esperienza negativa che le autorità italiane hanno avuto adottando soluzioni più provvisorie in seguito a catastrofi precedenti hanno indotto la Commissione a sostenere che il progetto CASE ha recepito pienamente le intenzioni del regolamento.

18.

La Commissione è del parere che la formulazione «stretto necessario» debba essere interpretata alla luce delle circostanze specifiche. Il progetto CASE — di cui il FSUE ha coperto meno della metà del costo (43 %) — ha risposto al bisogno immediato di fornire un riparo a circa 15 000 persone per il previsto periodo della ricostruzione della durata di molti anni. Le specificità del progetto, per il quale l'accordo di attuazione non impone condizioni dettagliate, corrispondono alla strategia scelta dalle autorità italiane. Una maggiore efficienza energetica è un investimento che contribuirebbe a ridurre in futuro i canoni energetici.

19.

Pur non condividendo il parere secondo cui la mancanza di una disposizione specifica sulla generazione di reddito nel regolamento FSUE suggerisce la non ammissibilità di progetti a più lungo termine, la Commissione concorda tuttavia sul fatto che la questione della generazione di reddito vada affrontata integrando una disposizione specifica nel regolamento in occasione della sua prossima revisione.

20.

La Commissione concorda con la Corte sul fatto che il FSUE non dovrebbe essere solitamente utilizzato per la ricostruzione a più lungo termine. Il progetto CASE, tuttavia, non rientra in questa categoria. Gli edifici del progetto CASE non rientrano nell'ambito della ricostruzione né sono destinati a sostituire le strutture distrutte, ma hanno lo scopo di fornire un alloggio temporaneo alla popolazione in attesa che possa far ritorno a casa. Pertanto, il progetto CASE è conforme al regolamento.

21.

Il FSUE è stato creato come strumento per consentire all'UE di dare prova di solidarietà (finanziaria) nei confronti dei paesi colpiti da gravi catastrofi. Diversamente dalla maggior parte degli strumenti finanziari dell'UE, il FSUE non ha altri obiettivi politici e non è destinato a interferire con la politica, le strategie e le scelte di un paese beneficiario in risposta a una catastrofe. Il regolamento FSUE lascia esplicitamente allo Stato beneficiario l'utilizzo della sovvenzione. Ciò vale a maggior ragione quando le autorità competenti devono elaborare e mettere in atto una loro strategia per una determinata catastrofe molto tempo prima di sapere se la domanda di ammissibilità al FSUE sarà accettata e senza conoscere l'importo dell'eventuale aiuto.

Inoltre, anche se non vi è obbligo di cofinanziamento, il FSUE di solito copre solo una piccola parte del costo degli interventi di risposta alle catastrofi. Nel caso de L'Aquila, il FSUE ha contribuito solo per il 27 % al costo degli interventi previsti dall'accordo.

23.

A giudizio della Commissione, il FSUE deve essere applicato in modo rapido, efficiente e flessibile, come disposto dall'articolo 1 del regolamento FSUE. Essa sostiene che, in tale contesto, flessibilità significa, in particolare, che gli interventi finanziati dal Fondo devono rispondere alle circostanze specifiche di una determinata catastrofe. Il progetto CASE si è rivelato particolarmente adeguato in questo senso, sia pure in maniera innovativa. Stando alla Commissione, la strategia è stata appropriata e ha rispettato le condizioni e gli obiettivi del regolamento.

25-26. Risposta comune

La Commissione condivide l'analisi della Corte circa il fatto che un elevato grado di preparazione sia fondamentale per il buon esito degli interventi di risposta alle catastrofi e dovrebbe pertanto essere promosso.

27.

Alla luce delle circostanze date, gli edifici del progetto CASE destinati a numerose persone e costruiti in un lasso di tempo così breve hanno rappresentato un risultato importante e la maggior parte degli edifici è stata consegnata prima della fine dell'anno.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

28.

L'adozione di una nuova strategia da parte delle autorità italiane scaturisce dalla valutazione di strategie precedenti, che a loro parere si sono rivelate inadeguate, poiché hanno costretto migliaia di vittime di precedenti catastrofi a vivere per molti anni in condizioni inaccettabili. L'esperienza maturata nell'attuazione di questa nuova strategia è già stata integrata dal Dipartimento della protezione civile, come illustrato nella nota a piè di pagina 26.

31-32. Risposta comune

La Commissione ritiene che il confronto con standard medi di edilizia a fini sociali debba essere adattato alle circostanze specifiche de L'Aquila: le numerose persone cui provvedere, l'urgenza, le condizioni climatiche e geologiche, la durata prevista della ricostruzione ecc. Queste condizioni specifiche hanno avuto un impatto inevitabile sui costi e hanno reso la costruzione più onerosa.

35.

Cfr. la risposta della Commissione ai paragrafi 31 e 32.

36.

Il progetto CASE è stato necessariamente preparato e concesso in appalto sotto vincoli temporali stringenti e con complessi requisiti tecnici che hanno avuto un impatto giustificabile sui costi.

Le autorità italiane hanno incontrato una serie di problematiche: rapida attuazione, osservanza di norme tecniche specifiche, riduzione al minimo dell'impatto ambientale ecc. Questi fattori, che non possono essere considerati a parte, hanno influito inevitabilmente sul prezzo. Se fosse stata data priorità al contenimento dei costi, lo scopo precipuo dell'intervento non sarebbe stato raggiunto.

Le scelte operate dalle autorità italiane per quanto riguarda gli appalti non hanno avuto conseguenze sul bilancio dell'UE per le ragioni illustrate nella risposta della Commissione al paragrafo 11.

37.

L'utilizzo della sovvenzione è di competenza dello Stato beneficiario nel rispetto del regolamento. Le autorità italiane avevano la responsabilità di ottemperare alle norme vigenti in materia di appalti.

39.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 37.

Se le condizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2004/18/CE sono soddisfatte, l'amministrazione aggiudicatrice (cioè il Dipartimento della protezione civile) ha la facoltà di ridurre il tempo a disposizione per la presentazione delle offerte.

40.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 37.

Come spiegato dalle autorità italiane, la presenza di offerte non ammissibili non è dovuta ai tempi stretti a disposizione per la presentazione. Le ragioni della non ammissibilità, come fedelmente riportato nelle relazioni di gara, devono essere analizzate. È più probabile che la non ammissibilità sia riconducibile alla rigorosa e meticolosa osservanza di tutte le condizioni fissate dalle offerte, avvenuta nonostante l'urgenza manifesta. Oltretutto, il rispetto delle condizioni fissate dalle offerte era necessario per garantire il buon esito del progetto in generale, che è stato caratterizzato da tempi di realizzazione molto insoliti³.

41.

La direttiva non obbliga l'amministrazione aggiudicatrice a suddividere gli appalti in lotti.

In risposta alle osservazioni della Corte lo Stato membro ha asserito che la quantità di calcestruzzo nell'offerta richiedeva la presenza in loco di impianti di betonaggio di capacità estremamente elevata (264 000 m³ a conclusione dei lavori, pari a circa 3 500 m³ al giorno). Solo un offerente poteva garantire tale quantità. Lo Stato membro ha inoltre sottolineato che le implicazioni temporali, logistiche, produttive ed economiche sono state valutate⁴.

³ La Commissione accetta la risposta data dalle autorità degli Stati membri.

⁴ La Commissione accetta la risposta data dalle autorità degli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

42.

Ai fini della concessione delle sovvenzioni del FSUE, si applicano le disposizioni delle direttive dell'UE sugli appalti pubblici, fatta eccezione per gli appalti disciplinati esclusivamente dalla legislazione nazionale. Come stabilito dall'articolo 53 della direttiva succitata, per l'aggiudicazione si applicano, «quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione».

Nell'ambito di tale disposto, non vi è alcun obbligo di conferire maggior peso al prezzo rispetto a qualsiasi altro criterio.

44.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 42.

La risposta dello Stato membro al riguardo è stata che, ovviamente, dare un peso maggiore all'offerta finanziaria avrebbe comportato la presentazione di offerte più economiche; tuttavia, è chiaro anche che il tipo di opere da realizzare, la complessità dovuta ai tempi e la giustapposizione dei lavori hanno indotto a prendere in considerazione numerosissimi parametri diversi dal prezzo.

Lo Stato membro ha inoltre precisato che la presenza di criteri diversi dagli aspetti finanziari nella valutazione delle offerte non è la ragione dell'aumento dei prezzi, come asserito, quanto piuttosto un fattore chiave nella realizzazione del progetto, quale garanzia che gli appalti non fossero attribuiti a contraenti non idonei sul piano tecnico e organizzativo. Questi fattori avrebbero infatti portato a incontrollabili incrementi di costo⁵.

45.

I documenti di gara o il bando di gara devono fornire una descrizione sufficiente di tutti i criteri di selezione e/o di aggiudicazione.

46.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 44.

47.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 42.

La scelta dei criteri di aggiudicazione da utilizzare in un determinato appalto spetta all'amministrazione aggiudicatrice, alle condizioni stabilite nella direttiva.

48.

Cfr. le risposte della Commissione ai paragrafi 37 e 45.

49.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 37.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

50.

La Commissione ritiene che il progetto CASE abbia soddisfatto le condizioni e gli obiettivi del regolamento.

Il progetto CASE ha risposto in modo flessibile e molto efficace, opportunamente adeguato alla situazione specifica di prima necessità di fornire un alloggio temporaneo a migliaia di persone. La Commissione ritiene che il termine «temporaneo» utilizzato dal regolamento debba essere applicato al fine di riflettere le circostanze specifiche di una determinata catastrofe. Di conseguenza, il termine «temporaneo» indica «per il tempo necessario fino a quando la popolazione interessata può tornare nelle proprie case». Nel caso de L'Aquila il fatto che questo periodo richiederà molti anni fa parte delle caratteristiche di questa drammatica circostanza.

In occasione della prossima revisione del regolamento, la Commissione intende chiarire la formulazione di «alloggi temporanei» e affrontare la questione della generazione di reddito.

Inoltre, secondo la Commissione, dato che le spese dichiarate per gli altri interventi di emergenza hanno superato di gran lunga l'importo degli aiuti, le constatazioni della Corte non avrebbero alcuna incidenza sul bilancio dell'UE.

³ La Commissione accetta la risposta data dalle autorità degli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

51.

La Commissione accoglie con favore la constatazione della Corte secondo cui le spese per prima assistenza e soccorso, nonché quelle per le abitazioni del progetto MAP e degli edifici del progetto MUSP, erano conformi al regolamento FSUE. Il costo complessivo di questi soli interventi ha superato di gran lunga l'importo complessivo degli aiuti del FSUE.

Raccomandazione 1

La Commissione concorda in parte con questa raccomandazione.

In occasione della prossima revisione del regolamento, la Commissione intende chiarire la formulazione di «alloggi temporanei» e affrontare la questione della generazione di reddito. Tuttavia, la Commissione non accetta la raccomandazione di riesaminare la domanda di assistenza, in quanto ritiene che il progetto CASE sia ammissibile e, in ogni caso, la questione dell'ammissibilità del progetto CASE o di eventuali risparmi possibili nella sua esecuzione non avrebbe avuto alcuna incidenza sul bilancio dell'UE, dal momento che le spese dichiarate per gli interventi di prima necessità ammontavano a 653 milioni di euro ed erano quindi sufficienti a giustificare la sovvenzione del FSUE di 494 milioni di euro.

52.

La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 50.

53.

La Commissione condivide il parere della Corte circa il fatto che un elevato grado di preparazione sia fondamentale per il buon esito degli interventi di risposta alle catastrofi e dovrebbe pertanto essere promosso.

Tuttavia, l'identificazione e la valutazione di siti adeguati dedicati alla costruzione devono essere effettuate su base proporzionale.

54.

Il numero di appartamenti ha subito un aumento significativo durante il processo, ma non è mai stato previsto di ospitare l'intera popolazione rimasta senza casa con gli edifici del progetto CASE. Il progetto CASE faceva piuttosto parte di una strategia molto più ampia, che consisteva in una moltitudine di azioni.

55.

L'adozione di una nuova strategia scaturisce dalla valutazione di strategie precedenti che, come nel caso dell'Italia, si sono rivelate inadeguate, poiché hanno costretto migliaia di vittime di catastrofi precedenti a vivere per molti anni in condizioni inaccettabili. L'esperienza maturata nella realizzazione di questa nuova strategia è già stata semplificata dal Dipartimento della protezione civile mediante la redazione di specifiche tecniche per soluzioni diverse da appaltare con contratti quadro.

Gli edifici del progetto CASE hanno risposto a esigenze e circostanze specifiche che difficilmente sarebbero emerse prima del sisma. Numerose persone hanno potuto effettivamente trasferirsi prima dell'inverno. La Commissione ritiene che, date le circostanze, l'avanzamento delle opere di costruzione sia stato un risultato importante.

Raccomandazione 2

La Commissione condivide l'analisi della Corte circa il fatto che un elevato grado di preparazione sia fondamentale per il buon esito degli interventi di risposta alle catastrofi e dovrebbe pertanto essere promosso. Negli ultimi anni la Commissione ha notevolmente intensificato le sue attività nel settore e continuerà a farlo attraverso il meccanismo di protezione civile. Il 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha presentato una proposta legislativa intesa a rafforzare la cooperazione europea in materia di protezione civile, che fornirà una risposta più efficiente, efficace e rapida alle catastrofi, nonché azioni di prevenzione e preparazione più soddisfacenti.

Nell'ottobre 2011 la Commissione ha presentato nuove proposte per il periodo 2014-2020, che comprendono disposizioni rafforzate in materia di gestione delle catastrofi. È stato introdotto un requisito generale per affrontare in tutti i programmi la capacità di recupero dopo una catastrofe, la prevenzione e la gestione dei rischi. Inoltre, è stato introdotto un requisito per gli investimenti in infrastrutture a prova di catastrofi (e clima) finanziati dall'UE.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 2. a)

La proposta della Commissione europea di rivedere la legislazione europea vigente nel settore della protezione civile introduce un nuovo capitolo in materia di prevenzione, al fine di accrescere l'importanza del quadro di prevenzione dell'UE e inserirlo efficacemente nell'ambito delle azioni di preparazione e di prevenzione.

Sulla scorta dei lavori in corso sulla valutazione dei rischi per garantire una cooperazione efficace all'interno del meccanismo, la proposta prevede un quadro per lo sviluppo di piani di gestione del rischio a livello nazionale, prendendo in considerazione altri piani di gestione del rischio del paese, rispetto ai quali è necessario garantire coerenza.

Raccomandazione 2. b)

La Commissione prevede di promuovere e sostenere lo sviluppo e l'attuazione di piani di gestione del rischio degli Stati membri, inclusi gli orientamenti riguardo ai contenuti laddove tali aspetti possano essere considerati.

Raccomandazione 2. c)

Si applicano le disposizioni delle direttive e il loro recepimento nel diritto nazionale, comprese le disposizioni specifiche che consentono di derogare alle normali procedure in caso di emergenza, segnatamente quella espressa all'articolo 31, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2004/18/CE.

56.

L'economicità è solo uno dei vari obiettivi contrastanti. In una situazione di grave emergenza occorre concentrarsi sugli interventi di risposta rapida ed efficace, le cui condizioni specifiche avranno necessariamente un impatto sul prezzo. L'economicità, che pure deve essere ricercata, va tuttavia considerata nel contesto specifico di una situazione di emergenza.

57.

Procedure di gara più lunghe e più dettagliate avrebbero potuto eventualmente contribuire a risparmiare denaro, ma avrebbero comportato ritardi nella costruzione degli appartamenti del progetto CASE. La Commissione ritiene che la rapidità e l'economicità siano in certa misura obiettivi contrastanti. Dare priorità alla rapidità a scapito dell'economicità era, a parere della Commissione, una scelta motivata da parte delle autorità italiane.

58.

Il regolamento lascia allo Stato membro la responsabilità di ponderare i diversi criteri per gli appalti.

Raccomandazione 3. a)

Gli appalti pubblici sono esaminati durante le missioni di audit ex post in tema di sovvenzioni dell'UE, espletate su un campione basato sul rischio. La Commissione valuterà se possono essere tratti insegnamenti di applicazione generale.

Raccomandazione 3. b)

La Commissione valuta regolarmente l'utilizzo di tutte le sovvenzioni del FSUE sulla base delle relazioni di utilizzo e delle dichiarazioni di validità presentate dai paesi beneficiari, nonché attraverso il monitoraggio e le missioni di audit che essa stessa conduce. Se necessario, trae le necessarie conclusioni che vengono poi presentate nelle sue relazioni annuali. Inoltre, nella sua comunicazione sul futuro del Fondo di solidarietà trasmessa nel mese di ottobre 2011, che funge da base per l'attuale revisione di alcune disposizioni del regolamento, la Commissione ha presentato una valutazione importante del Fondo di solidarietà.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 24/2012

La risposta del Fondo di solidarietà dell'Unione europea al terremoto del 2009 in Abruzzo: pertinenza e costo delle operazioni

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 — 46 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-077-3

doi:10.2865/5445

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

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

Pubblicazioni a pagamento:

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

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

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

IN SEGUITO AL TERREMOTO CHE HA COLPITO L'ABRUZZO NELL'APRILE 2009, IL FONDO DI SOLIDARIETÀ DELL'UNIONE EUROPEA HA EROGATO 494 MILIONI DI EURO PER CO-FINANZIARE LE ATTIVITÀ DI PRIMO INTERVENTO E SOCCORSO ALLA POPOLAZIONE E LA COSTRUZIONE DI SCUOLE E ALLOGGI PROVVISORI. LA CORTE HA ANALIZZATO LA PERTINENZA E IL COSTO DELLE OPERAZIONI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL PROGETTO CASE. ESSA HA CONCLUSO CHE IL REGOLAMENTO FSUE NON PREVEDEVA SOLUZIONI QUALI QUELLA ATTUATA DAL PROGETTO CASE, OSSIA LA COSTRUZIONE DI ABITAZIONI PERMANENTI PER FORNIRE ALLOGGIO PROVVISORIO ALLA POPOLAZIONE COLPITA DAL SISMA. LA CORTE HA ALTRESÌ RILEVATO CHE TALI ABITAZIONI HANNO SODDISFATTO MOLTI BISOGNI IMMEDIATI DELLA POPOLAZIONE, SEBBENE CON UNA CAPACITÀ INSUFFICIENTE, E CHE VI SONO STATE CARENZE NELLA PIANIFICAZIONE E NELL'ASSICURARE L'ECONOMICITÀ DELL'ATTUAZIONE DEL PROGETTO.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9241-077-3



9 789292 410773