



Gazzetta ufficiale

dell'Unione europea

ISSN 1725-2466

C 181

46° anno
31 luglio 2003

Edizione in lingua italiana

Comunicazioni ed informazioni

<u>Numero d'informazione</u>	<u>Sommario</u>	<u>Pagina</u>
	<i>I Comunicazioni</i>	
	Corte dei conti	
2003/C 181/01	Relazione speciale n. 8/2003 sull'esecuzione dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES, corredata delle risposte della Commissione	<u>1</u>

IT

[[capopagina](#)] - [[home](#)] - [[mappa del sito](#)] - [[ricerca](#)] - [[guida](#)] - [[feedback](#)] - [[©](#)]

I

(Comunicazioni)

CORTE DEI CONTI

RELAZIONE SPECIALE N. 8/2003

sull'esecuzione dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES, corredata delle risposte della
Commissione*(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)*

(2003/C 181/01)

INDICE

	Paragrafi	Pagina
SINTESI	I-V	4
INTRODUZIONE	1-7	5
Appalti di opere finanziati dal FES	1-4	5
L'audit della Corte	5-7	6
DIFFERENZE RILEVANTI TRA CONTRATTI DI APPALTO E OPERE REALIZZATE	8-12	7
Qualità e quantità	8-9	7
Costo e durata	10	7
Misure di manutenzione e di accompagnamento	11-12	8
FATTORI CHE INCIDONO SUI RISULTATI DELL'ESECUZIONE DEGLI APPALTI	13-34	9
Qualità degli studi	13-20	9
Approfondimento e controllo insufficiente degli studi	13-17	9
Aggiornamento insufficiente delle necessità in termini di lavori di ripristino	18-19	10
Peso delle limitazioni di bilancio	20	10
Modifiche apportate nel corso dell'esecuzione	21-24	10
Controllo insufficiente delle conseguenze finanziarie delle modifiche	21	10
Controllo insufficiente delle revisioni dei prezzi	22	11
Disaccordi sui programmi di esecuzione	23	12
Trattamento tardivo e non appropriato dei reclami	24	12
Il dispositivo di gestione	25-34	13
Il ruolo delle delegazioni	25-27	13
Il ruolo dei servizi centrali	28-33	14
L'assistenza tecnica	34	15

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	35-43	15
Valutazione globale	35-37	15
Raccomandazioni relative agli studi e ai fascicoli di gara	38	16
Raccomandazioni concernenti le modifiche effettuate durante l'esecuzione	39-40	16
Raccomandazioni concernenti il dispositivo di gestione	41-43	17
Allegato I — Appalti di opere finanziati dal sesto, settimo e ottavo FES		18
Allegato — II Appalti esaminati		20
Risposte della Commissione		22

ABBREVIAZIONI E TERMINOLOGIA UTILIZZATE**Abbreviazioni**

- ACP: Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, firmatari della convenzione di Lomé.
FES: Fondi europei di sviluppo.

Terminologia

- Committente: Servizio pubblico dello Stato ACP che conclude il contratto d'appalto.
- Responsabile dei lavori: Servizio pubblico o altro agente al quale il committente affida la responsabilità della direzione e del controllo dell'esecuzione dei lavori.
- Rappresentante del responsabile dei lavori: Consulente, ufficio di consulenza o di controllo o altro agente al quale il responsabile dei lavori delega una parte delle proprie responsabilità in materia di direzione e controllo dell'esecuzione dei lavori.
- Ordine di servizio: Istruzione, impartita dall'appaltatore al contraente, di modificare i lavori previsti dal contratto di appalto.
- Condizioni generali: Decisione n. 3/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE, del 29 marzo 1990, relativa all'adozione sotto forma di cinque allegati:
- delle norme generali per la preparazione e la stipulazione degli appalti finanziati dal FES (allegato I),
 - dei capitolati generali d'oneri degli appalti di opere (allegato II), di forniture (allegato III) e di servizi (allegato IV) finanziati dal FES,
 - delle regole procedurali per la conciliazione e l'arbitrato di questi contratti d'appalto (allegato V).

SINTESI

I. La costruzione e il ripristino di infrastrutture — in particolare nel settore stradale — rappresentano un aspetto importante della cooperazione allo sviluppo finanziata dai Fondi europei di sviluppo. Alla fine del 2002, i pagamenti effettuati dalla Commissione a titolo di questi lavori rappresentavano il 16 % del sesto, del settimo e dell'ottavo FES e raggiungevano quasi i 3,2 miliardi di euro.

II. L'audit della Corte aveva lo scopo di esaminare l'esecuzione dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES. Esso ha riguardato principalmente 30 contratti di appalto che rappresentano il 13 % del totale degli appalti di lavori finanziati dal sesto, dal settimo e dall'ottavo FES, selezionati in funzione di criteri di rischio, stipulati tra il 1987 e il 2000 da sette paesi ACP. Lo scopo di questa modalità di selezione consisteva nell'analizzare in maniera approfondita i problemi incontrati durante l'esecuzione dei lavori per contribuire a porvi rimedio. Gli appalti in questione riguardano, per lo più, la costruzione o il rifacimento di strade e sono stati eseguiti secondo le norme generali decise dal Consiglio ACP-CEE nel marzo 1990, applicabili anche all'attuazione dell'accordo di Cotonou (paragrafi 1-7).

III. Le opere esaminate contribuiscono, per la maggior parte, all'attuazione di strategie settoriali nazionali o regionali sostenute dall'insieme dei finanziatori. Molti dei problemi di esecuzione constatati sono dovuti a carenze e ad errori negli studi di progettazione o di esecuzione; data l'assenza di controlli sulla qualità di questi studi, un numero eccessivo di appalti è basato su capitolati di oneri in parte errati o non realistici. Risulta necessario, pertanto, modificare nel corso dell'esecuzione la portata, la natura, la durata dei lavori nonché i prezzi (paragrafi 13-20). Spesso le modifiche necessarie non sono né decise né formalizzate con il dovuto rigore (paragrafo 21). Risulta così ancora più difficile prevenire e limitare le controversie e i reclami che accompagnano l'esecuzione (paragrafi 23-24). La strategia consistente nel ricorrere all'assistenza tecnica per rafforzare il dispositivo di esecuzione non sempre risponde in maniera adeguata alle esigenze (paragrafo 34). Le differenze riscontrate tra i contratti d'appalto e le opere realizzate non sono tenute sufficientemente sotto controllo, consentendo in alcuni casi alle imprese di esimersi dall'assolvere le proprie responsabilità o dal rispettare le condizioni risultanti dalla concorrenza tra gli offerenti (cfr. paragrafi 21-24). Il dispositivo di esecuzione posto in essere per gestire situazioni normali si rivela, in questi casi, insufficiente (paragrafi 25-33).

IV. Le carenze constatate in questi diversi settori incidono regolarmente, e in misura eccessiva, sul costo dei lavori e talvolta persino sul loro carattere duraturo (paragrafi 8-12). Benché molti dei problemi di esecuzione constatati si ripetano nei vari appalti e paesi, l'esperienza acquisita non si traduce in un insieme di competenze settoriali di cui possano usufruire tutti gli appalti di opere finanziati dal FES; l'intervento dei servizi centrali della Commissione perde così parte del suo valore aggiunto (paragrafi 26 e 28).

V. L'Unione europea e gli Stati ACP devono esercitare un maggior controllo sull'esecuzione degli appalti di opere finanziati dal FES e, in particolare, ridurre l'ampiezza dei divari constatati fra i contratti e la loro esecuzione. In quest'ottica, sarebbe auspicabile che la Commissione rafforzasse il sostegno fornito ai paesi ACP nelle fasi di preparazione degli appalti e di monitoraggio dell'esecuzione. A tale scopo, sarebbe opportuno che la Commissione:

- a) inquadrasse con maggiore precisione gli studi che servono da base alla conclusione degli appalti e che instaurasse in questa fase un controllo di qualità efficace, responsabilizzando inoltre maggiormente gli uffici di consulenza (paragrafo 38);
- b) attribuisse maggiore importanza alla giustificazione ed alle conseguenze sul costo e la qualità delle opere delle modifiche apportate ai lavori in fase di esecuzione, nonché ad una individuazione tempestiva e a un trattamento rapido dei problemi di esecuzione e dei reclami (paragrafi 39-40);
- c) riorganizzasse i propri servizi per fornire alle delegazioni e ai paesi ACP un sostegno e un'esperienza settoriale all'altezza delle responsabilità gestionali da essa trasferite alle delegazioni nell'ambito della «deconcentrazione» (paragrafi 41-43).

INTRODUZIONE

Appalti di opere finanziati dal FES

1. La costruzione e il rinnovamento delle infrastrutture costituiscono un capitolo importante della cooperazione allo sviluppo finanziata dal FES ⁽¹⁾. Alla fine del settembre 2002, i pagamenti effettuati dalla Commissione a titolo di questi appalti ammontavano a 3,2 miliardi di euro, pari al 16 % del totale dei pagamenti del sesto, settimo ed ottavo FES (cfr. *allegato I*). Il settore stradale ha assorbito la maggior parte di questi investimenti. Nell'ambito delle strategie elaborate con ciascun paese ACP per l'attuazione dell'accordo di Cotonou, le infrastrutture restano, per molti paesi, uno dei settori di concentrazione degli aiuti finanziari.

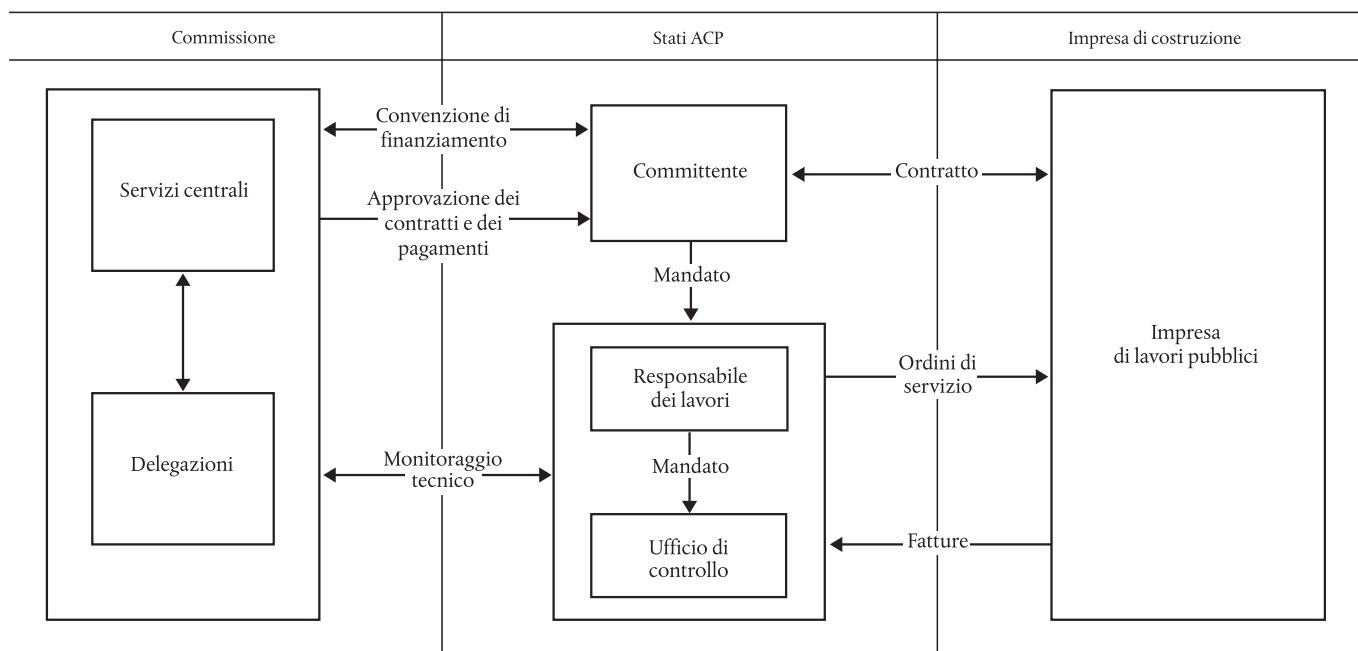
2. I progetti sono realizzati perlopiù attraverso appalti di lavori aggiudicati ad imprese europee o dei paesi ACP a seguito di gare internazionali. La gara riguarda i prezzi unitari applicabili a quantitativi e procedimenti stimati nell'ambito degli studi condotti, sulla cui base è stato elaborato il fascicolo di gara. I prezzi unitari possono variare conformemente alle clausole di revisione dei prezzi previste nel contratto. I quantitativi fatturati sono misurati nel corso dell'esecuzione. Qualora la buona esecuzione dei

lavori lo esiga, possono essere imposte, durante l'esecuzione, modifiche concernenti i quantitativi e i procedimenti. Nel caso di variazioni eccessive, tuttavia, l'impresa ha il diritto di contestare i prezzi unitari inizialmente convenuti, dato che le condizioni di esecuzione non corrispondono più a quelle del bando di gara. Entro certi limiti, che ai fini di una sana gestione finanziaria dei progetti non devono essere superati, è pertanto normale che il costo finale dei lavori differisca dal prezzo iniziale dell'appalto.

3. L'articolo 222 della quarta convenzione di Lomé affida agli Stati ACP la responsabilità di eseguire e gestire i progetti. Tanto agli Stati ACP quanto alla Comunità spetta inoltre garantire un'esecuzione adeguata, rapida ed efficace dei progetti, nonché monitorarne e valutarne gli effetti e i risultati. A norma dell'articolo 317 della convenzione, il delegato della Commissione si accerta che i progetti siano eseguiti correttamente dal punto di vista finanziario e tecnico, li valuta regolarmente e ne verifica periodicamente l'avanzamento rispetto al calendario stabilito. Il responsabile dei lavori prende le decisioni necessarie per una buona esecuzione dei contratti conclusi tra lo Stato ACP committente e l'impresa aggiudicataria, ma spetta alla Commissione giudicare l'opportunità di imputare al FES l'onere finanziario derivante da tali decisioni, ogniquale volta comportino un superamento del prezzo inizialmente stabilito. La *tabella 1* schematizza questo

Tabella 1

Dispositivo generale di esecuzione degli appalti di opere finanziati dal FES



Fonte: Corte dei conti.

⁽¹⁾ Alla fine del 2002 erano in corso di esecuzione tre FES: il sesto FES, relativo alla terza convenzione di Lomé, nonché il settimo e l'ottavo FES connessi alla quarta convenzione di Lomé. Il nono FES accompagnerà l'attuazione dell'accordo di Cotonou a partire dal 2003.

dispositivo generale di esecuzione, disciplinato dalle norme generali elaborate nel marzo 1990 ⁽¹⁾.

4. A sostegno dell'esecuzione degli appalti di opere, i progetti di infrastruttura del FES finanziano anche l'assistenza tecnica per la supervisione dei lavori, di cui le amministrazioni dei paesi beneficiari si avvalgono per far fronte alle proprie responsabilità in materia di direzione/controllo dei lavori. I fondi a tal fine previsti consentono in genere di ricorrere, se necessario, a perizie puntuali, per fornire al responsabile dei lavori chiarimenti su questioni tecniche specialistiche. Le amministrazioni committenti o responsabili dei lavori possono inoltre usufruire del sostegno di diversi progetti finanziati dal FES per rafforzare o sviluppare le proprie capacità di gestione contrattuale o tecnica, a livello degli appalti, dei progetti o dei settori d'intervento. Elaborando il programma di esecuzione, assicurandone una buona attuazione e contribuendo a risolvere i problemi sorti nel corso dell'esecuzione, l'impresa che effettua i lavori svolge un ruolo di iniziativa importante nell'ambito di un partenariato complesso sotto il profilo amministrativo e tecnico come quello necessario per l'esecuzione.

L'audit della Corte

5. L'obiettivo dell'audit era di valutare se il dispositivo di esecuzione degli appalti di opere finanziati dal FES consenta di limitare il più possibile le inevitabili differenze (cfr. paragrafo 2) tra i contratti stipulati e le opere realizzate. Tali differenze sono state esaminate sotto quattro aspetti:

- a) la sostanza, ovvero la natura, la quantità e il livello di qualità dei lavori;
- b) i tempi di realizzazione;
- c) il costo;
- d) le misure di manutenzione e di accompagnamento che incidono direttamente sul carattere duraturo delle opere e sulla loro corretta utilizzazione.

⁽¹⁾ La decisione n. 2/2002 del Consiglio dei ministri ACP-CE del 7 ottobre 2002 relativa all'attuazione degli articoli 28, 29 e 30 dell'allegato IV dell'accordo di Cotonou (GU L 320 del 23.11.2002) ha modificato le norme generali per la preparazione e la stipulazione degli appalti, e ha prorogato, tali e quali, le condizioni generali del marzo 1990 applicabili all'esecuzione degli appalti nonché le procedure di conciliazione e di arbitrato.

6. La valutazione della Corte poggia principalmente sull'esame di 30 appalti selezionati in funzione di criteri di rischio. La scelta dei paesi e, nell'ambito di ciascun paese, degli appalti esaminati, doveva innanzitutto garantire una buona copertura, in termini geografici e di valore, degli appalti di opere finanziati dal FES. Sono stati privilegiati i contratti giunti a termine da poco tempo o in fase di esecuzione avanzata. Nel selezionare i progetti si è tenuto conto dei problemi già riscontrati. Sono stati selezionati anche alcuni appalti di importo modesto. In questo modo si è potuto disporre di materiale sufficiente per individuare e analizzare i principali problemi di esecuzione. I 30 contratti esaminati sono stati stipulati da sette paesi beneficiari fra il 1987 e il 2000; alla fine di settembre 2000 erano contabilizzati per 521 milioni di euro, pari al 13 % dei 3 882 milioni di euro contabilizzati a tale data per l'insieme degli appalti di opere finanziati dal sesto, settimo e ottavo FES. I sette paesi selezionati rappresentano il 27 % dell'importo totale degli appalti di lavori finanziati dal sesto, settimo ed ottavo FES, e i contratti esaminati costituiscono il 49 % dell'insieme degli appalti di opere identificati per questi sette paesi (cfr. l'allegato II).

7. Si è voluto verificare in che misura la fase di esecuzione degli appalti fosse sotto controllo. I controlli presso i servizi centrali della Commissione sono stati integrati da visite ai cantieri e da controlli presso le delegazioni, le autorità nazionali, le imprese che eseguivano i lavori e gli uffici di consulenza incaricati della sorveglianza in loco dell'esecuzione degli appalti ⁽²⁾. L'audit non si prefiggeva di valutare la fondatezza della scelta dei progetti in base alla loro utilità, né quella delle decisioni di aggiudicazione degli appalti, in quanto questi aspetti erano già stati trattati in una precedente relazione della Corte ⁽³⁾.

DIFFERENZE RILEVANTI TRA CONTRATTI DI APPALTO E OPERE REALIZZATE

Qualità e quantità

8. Le opere esaminate contribuiscono, per la maggior parte, ad attuare strategie settoriali nazionali o regionali appoggiate dai finanziatori. In generale i lavori sono stati eseguiti in modo corretto. Tuttavia, su 30 casi esaminati:

- a) in 12 casi le opere realizzate sono conformi agli obiettivi tecnici iniziali;

⁽²⁾ Per il Madagascar, i controlli sono stati effettuati in base ai fascicoli della Commissione integrati da questionari sottoposti alla delegazione.

⁽³⁾ Relazione annuale della Corte dei conti sull'esercizio finanziario 1996, paragrafi 12.11-12.80 (GU C 348 del 18.11.1997).

- b) in sei casi, la concezione stessa delle opere è stata sostanzialmente modificata dopo la firma dei contratti. Le strade Addis Abeba-Jima e Addis Abeba-Woldiya in costruzione in Etiopia, che si trovano in questa situazione, nel settembre 2002 presentavano ancora dei rischi di natura tecnica e finanziaria;
- c) in 12 casi, invece, sono stati ridotti la quantità o il livello di qualità dei lavori, talvolta entrambi. Tre progetti importanti, la strada Yaoundé-Ayos in Camerun, il porto di Zanzibar in Tanzania e l'impianto di trattamento delle acque reflue di Negril in Giamaica, sono sfociati nella realizzazione di opere di scarsa qualità.

9. La compensazione dei costi supplementari mediante la riduzione o la soppressione di taluni lavori non viene sufficientemente considerata come una situazione anomala che esige misure correttive a livello della gestione o del finanziamento del progetto. Queste riduzioni hanno ripercussioni dirette sulla qualità delle opere, per quanto concerne, ad esempio, lo spessore del manto stradale o dello strato di base di una strada. Quando vengono effettuate modifiche di questo tipo, risulta estremamente difficile identificare e quantificare separatamente le differenze qualitative e quantitative tra gli obiettivi iniziali e le opere realizzate.

Costo e durata

10. La *tabella 2* mostra, per gli appalti esaminati, in quale misura le modifiche apportate alle opere dopo la firma dei contratti abbiano inciso sul costo e sulla durata dei lavori:

- a) i divari in termini di prezzi e tempi di esecuzione sono stati più contenuti per le opere eseguite conformemente al capitolato d'oneri; in questi casi le modifiche intervenute rappresentano miglioramenti utili e controllati (colonna 1);
- b) le variazioni più sensibili in termini di prezzi e tempi sono state rilevate nei casi in cui le modifiche hanno riguardato la concezione stessa dei lavori da svolgere (colonna 2);
- c) laddove l'esecuzione è stata caratterizzata da riduzioni quantitative o qualitative (spesso cumulate), anche i costi supplementari e le proroghe constatate sono risultati rilevanti, soprattutto perché riguardanti prestazioni in realtà ridotte (colonna 3).

Tabella 2

Differenza tra i contratti iniziali e le opere realizzate per gli appalti esaminati

Principali caratteristiche dell'esecuzione	Realizzazione conforme alle previsioni o migliore	Modifiche sostanziali		Totale esaminato
		Progettazione modificata	Quantità o qualità ridotta	
	Colonna 1	Colonna 2	Colonna 3	
Numero di appalti	12	6	12	30
<i>(in milioni di euro)</i>				
Prezzo iniziale	138,1	112,3	171,2	422
Aumento di prezzo	18,1	52,8	32,5	103
Prezzi al 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
<i>(in %)</i>				
Aumento di prezzo	13	47	19	25
Aumento della durata	25	66	30	38

Fonte: Contratti e variazioni al 30 settembre 2002, esclusi i reclami in sospeso.

Riquadro n. 1

Differenze fra i lavori previsti e quelli realizzati

1. Le sei opere, il cui progetto è stato modificato dopo la firma dei contratti, sono le strade Addis Abeba-Modjo-Awassa e Addis Abeba-Jima, l'edificio scolastico di Awassa in Etiopia, i lavori di risanamento del quartiere Pikine in Senegal, la strada nazionale 4 e i macelli di provincia in Madagascar.

— In Etiopia, la realizzazione della strada Addis Abeba-Jima, il cui progetto ha dovuto essere modificato, ha richiesto 73 mesi invece dei 36 previsti, e il prezzo è già aumentato del 61%. Nel giugno 2002 la parte principale dei lavori non era stata ancora intrapresa benché il contratto fosse stato concluso nel marzo 1999.

— In Madagascar, per quanto concerne il progetto di costruzione e di attrezzatura di sette macelli di provincia, gli edifici non sono stati ultimati e sono rimasti inutilizzati. L'amministrazione nazionale sta considerando di adibirli ad altri usi o di cederli ad operatori privati. Per il ripristino della strada nazionale 4, la ridefinizione dei lavori dopo la conclusione dell'appalto ha portato la durata dei lavori da 18 a 44 mesi, mentre il prezzo è aumentato di oltre il 70%.

2. I 12 appalti per i quali sono state invece operate riduzioni quantitative o qualitative riguardano la strada Yaoundé-Ayos in Camerun, i tre appalti stradali e gli impianti di trattamento delle acque reflue in Giamaica, i collegamenti stradali Diéma-Didiéni in Mali, Guéoul Baralé, Niore-Keur Ayib e Senoba-Ziguinchor in Senegal, le strade urbane di Mwanza e il porto di Zanzibar in Tanzania, nonché gli aeroporti di provincia in Madagascar.

— In Camerun, la strada Yaoundé-Ayos ha subito, dalla sua apertura al traffico, un degrado rapidissimo, al punto da dover essere vietato il transito dei mezzi pesanti nel 1995 e nel 1996. Tale epilogo è collegato alle dimensioni insufficienti della carreggiata e all'inosservanza, durante la costruzione, delle specifiche tecniche, peraltro già limitate. Quanto alla protezione della città di Kousseri, la profondità insufficiente delle opere di protezione degli argini si ripercuote già sulla loro solidità.

— In Giamaica, la mancanza di stabilità delle scarpate ha causato, dal maggio 2001, il cedimento e la chiusura per tre mesi di un tratto della strada ripristinata. La durata di vita e la redditività delle opere risentono inoltre della riduzione dello spessore del manto stradale effettuata durante l'esecuzione per realizzare economie illusorie. Per il trattamento delle acque reflue a Ocho Rios e soprattutto a Negril, sono stati infine accettati dei lavori incompleti, di durata limitata o di capacità ridotta. I lavori, dopo tre anni di proroghe, sono stati ultimati verso la metà del 1999, mentre il prezzo dell'appalto era aumentato del 36%.

— In Madagascar, il costo degli aeroporti di provincia è aumentato di oltre il 40%.

— In Senegal, dopo la firma del contratto, il tratto di strada rifatto è stato ridotto del 50% per quanto concerne la strada Guéoul-Baralé e del 12% per la strada Senoba-Ziguinchor, per non superare i limiti di bilancio dopo l'aggiornamento degli studi.

— In Tanzania, i pilastri sui cui poggiano le banchine del porto di Zanzibar sono corrosi al punto da mettere a repentaglio la solidità delle opere realizzate. Individuato già nel 1993, questo problema tecnico non ha ancora dato luogo a misure correttive soddisfacenti. Per le strade urbane di Mwanza, lo strato di base previsto nel contratto è stato ridotto per realizzare un risparmio del 6%, destinato a riparazioni urgenti e ad altre necessità non ancora precisate.

Misure di manutenzione e di accompagnamento

11. Il carattere duraturo delle opere realizzate dipende anche dalla capacità dello Stato ACP di provvedere alla loro manutenzione. L'articolo 222 della convenzione di Lomé insiste su questo punto, affidando agli Stati ACP la responsabilità della manutenzione delle opere finanziate dal FES. La maggior parte dei paesi visitati hanno avviato le riforme di bilancio, fiscali ed istituzionali necessarie per finanziare, pianificare e provvedere alla manutenzione della rete stradale, ma non riescono in genere ad attuare l'intero programma di manutenzione annuale. Talvolta le necessità dei progetti esaminati in termini di manutenzione non sono state considerate con sufficiente realismo, specie per quanto concerne i progetti di minore portata o dipendenti da autorità decentrate.

12. L'utilità delle opere realizzate è inoltre influenzata dalle misure di accompagnamento previste nelle convenzioni di finanziamento. In genere, le autorità pubbliche non riescono a far rispettare i carichi massimi per asse stabiliti per i lavori stradali e la durata delle opere ne risulta fortemente ridotta. Nel settore dell'ambiente e della sicurezza stradale, le misure adottate durante la progettazione dei lavori principali, come nel caso della strada Bertoua-Garoua Boulai in Camerun, sono più efficaci delle misure di accompagnamento, le quali sono penalizzate dal fatto che nella fase di realizzazione dei progetti appaiono secondarie. Per gli appalti concernenti il trattamento delle acque reflue esaminati, il governo non è stato in grado di porre in atto la necessaria politica tariffaria e gran parte della popolazione interessata non fruisce dell'allacciamento agli impianti.

Riquadro n. 2

Misure di manutenzione e di accompagnamento

1. In Camerun, le risorse destinate alla manutenzione stradale non consentono di garantire la manutenzione ordinaria e ancor meno la manutenzione periodica della vasta rete stradale. Le intenzioni, il bilancio e i mezzi del comune di Kousseri restano nebulosi per quanto concerne la manutenzione delle opere di protezione degli argini. Il limite della larghezza della sede stradale, l'equilibrio accettabile fra la velocità di circolazione e il rispetto del tracciato esistente, nonché la creazione di aree di sosta hanno contribuito efficacemente a proteggere l'ambiente e a migliorare la sicurezza, in quanto elementi integranti della concezione stessa della strada Bertoua-Garoua Boulai. La disponibilità del governo, della delegazione e del committente a far rispettare i carichi massimi per asse autorizzati hanno dato frutto, ma continuano a scontrarsi con le esenzioni di cui beneficiano i trasportatori di carburante.

2. In Etiopia, le stazioni di pesatura esistenti constatano i sovraccarichi, ma non viene applicata alcuna sanzione. L'assenza di aree di sosta incide negativamente sulla sicurezza stradale e sulla solidità delle opere nei punti di sosta abituali. La sospensione della manutenzione corrente della strada Addis Abeba-Jima, da quando è stato aggiudicato l'appalto dei lavori di rifacimento nel 1999, si ripercuote sullo stato della strada, non essendo ancora iniziati i lavori di ripristino.

3. In Giamaica, l'utilità delle opere per il trattamento delle acque reflue di Negril e di Ocho Rios rischia di venir meno a causa del numero limitato di allacciamenti realizzati a favore degli utenti, del funzionamento degli impianti al 25 % della capacità e della mancanza di un'adeguata politica tariffaria.

4. Nel Mali, le risorse finanziarie messe a disposizione della società statale recentemente creata per garantire la manutenzione stradale probabilmente potranno coprire il fabbisogno solo a partire dal 2006. L'accumulo di pagamenti in arretrato ha ostacolato i lavori correnti di manutenzione nel 2002. Le stazioni di pesatura recentemente create hanno evidenziato la frequenza e l'importanza dei sovraccarichi, ma per il momento non viene applicata alcuna sanzione.

5. In Senegal, l'agenzia indipendente, incaricata dal 2000 di provvedere alla manutenzione delle strade, non è in grado di garantire la manutenzione corrente e non ha ancora elaborato un programma ragionevole di manutenzione periodica. Le autorità non hanno ancora preso provvedimenti per limitare i carichi per asse. Le strade esaminate sono state concepite per sopportare carichi di 13 tonnellate per asse, ma i carichi reali possono arrivare a 17 o 20 tonnellate per asse.

g) la considerazione delle soluzioni tecniche più efficaci o più economiche per far fronte alle specifiche relative all'ambiente locale;

h) la coerenza delle specifiche con quelle di progetti analoghi o con le norme vigenti.

14. La corresponsabilità dell'ufficio di consulenza per la progettazione carente è stata accertata, per gli aeroporti di provincia in Madagascar, attraverso un audit tecnico mentre è in fase di valutazione, su richiesta delle autorità nazionali, per la strada Senoba-Ziguinchor in Senegal. La questione avrebbe dovuto essere sollevata anche per altri appalti, come la strada Addis Abeba-Jima in Etiopia, progettata male.

15. Le delegazioni e le autorità nazionali hanno insistito sull'inadeguatezza delle procedure di aggiudicazione degli appalti per gli studi di progettazione. Data l'insufficienza dei fondi a disposizione, queste procedure portano troppo spesso a privilegiare offerte finanziariamente troppo basse che non consentono di realizzare studi sufficientemente approfonditi. Il mandato non specifica inoltre il grado di precisione che gli studi devono presentare, consentendo ai consulenti di adeguare le loro prestazioni all'importo dei rispettivi contratti e di produrre risultati di scarsa qualità.

16. Le deficienze constatate a livello della progettazione sono state spesso determinate dalla scarsa conoscenza del paese e dall'insufficienza dei dati raccolti in loco. L'articolo 279 della quarta convenzione di Lomé, che promuove il ricorso ad esperti cittadini degli Stati ACP assieme ad esperti europei, dovrebbe contribuire a risolvere questo tipo di problemi.

17. Data l'assenza di controlli sulla qualità degli studi, le carenze tecniche di questi ultimi sono state raramente individuate prima dell'esecuzione dei lavori.

FATTORI CHE INCIDONO SUI RISULTATI DELL'ESECUZIONE DEGLI APPALTI

Qualità degli studi

Approfondimento e controllo insufficiente degli studi

13. Non sarebbe realistico aspettarsi che gli studi svolti anticipino tutti i possibili problemi di esecuzione, né che consentano di prevedere nei dettagli i lavori da eseguire, specie se questi ultimi dipendono dalle condizioni del terreno, di cui se ne conoscerà la natura solo all'atto dell'esecuzione dei lavori. L'audit ha tuttavia rivelato che in troppi casi le modifiche eccessive apportate al progetto iniziale o le difficoltà incontrate durante l'esecuzione dei lavori sono imputabili alla scarsa qualità degli studi. Le carenze riscontrate riguardano in particolare i seguenti aspetti:

- l'analisi e la considerazione delle proprietà fisiche del suolo, soprattutto quando è argilloso o torboso;
- i rilievi topografici;
- la considerazione dei rischi di inondazione all'atto della fissazione del livello delle strade e dei relativi piani di drenaggio;
- l'identificazione di tutti i lavori indispensabili;
- l'esattezza dei quantitativi;
- la scelta delle tecniche in base alle specifiche di solidità;

Riquadro n. 3

Approfondimento e controllo insufficiente degli studi

1. In Camerun, a causa di alcune incongruenze nello studio svolto, è stato necessario ricominciare, nel corso dell'esecuzione, le planimetrie e la modellizzazione del lotto 3 della strada Bertoua-Garoua Boulai.

2. In Etiopia, gli studi per la strada Addis Abeba-Jima hanno previsto lo stesso grado di rifacimento per tutto il tracciato, quando dal km 10,6 al km 58 era necessario ricostruire completamente la strada. Non è stato tenuto conto della presenza risaputa di argilla poco stabile. Il livello della strada risulta troppo basso di 1 m su un lineare di 8 km che attraversa una piana inondabile. In linea generale, il bando di gara è basato su disegni e quantitativi completamente errati, a causa degli errori di modellizzazione del tracciato. Anche per la strada Addis Abeba-Woldiya non si è tenuto conto della natura argillosa e instabile del suolo. A causa di errori di calcolo, i quantitativi di bitume previsti nel contratto soddisfano solo il 37 % del fabbisogno reale. Molti dati geometrici non sono corretti (sezioni trasversali, spessore dello strato di base esistente, livello della strada terminata, posizionamento della

linea mediana). Per l'auditorio del collegio di Awassa, il contratto è stato stipulato in base a piani e metrature stabiliti per un terreno diverso in occasione di un progetto simile; i volumi di sterro, delle fondazioni e di muratura previsti non corrispondevano ai bisogni reali. Per questi tre progetti, molti errori grossolani commessi negli studi sarebbero stati individuati attraverso un controllo di qualità efficace. In particolare, le questioni dei terreni argillosi instabili e dei quantitativi di bitume non potevano passare inosservate.

3. In Giamaica, gli studi e il bando di gara per gli appalti di rifacimento stradale non menzionano i lavori di drenaggio, che costituiscono il 22 % del prezzo, né molti altri lavori indispensabili, pari al 18 % del prezzo. Per il progetto di risanamento di Ocho Rios, gli studi e il bando di gara hanno stimato pari a 4 000 m³ il volume delle rocce da scavare, mentre in realtà gli scavi necessari riguardavano 40 000 m³. Per il progetto di Negril, gli studi sul terreno sono stati troppo sommari per poter valutare e tener conto della natura torbosa del suolo. Questi errori ed omissioni non sarebbero sfuggiti ad un controllo di qualità efficace.

4. In Madagascar, gli errori e le omissioni nei preventivi concernenti gli aeroporti di provincia non sarebbero potuti sfuggire, in generale, ad un controllo di qualità minimo.

5. In Senegal, gli studi della strada Guéoul-Louga prescrivevano, per lo strato di base, un aggregato che non consentiva di ottenere la solidità voluta. È stata invece scartata senza motivazione tecnica la soluzione migliore. Per la strada Baralé-Saint-Louis, gli studi non hanno contemplato per lo strato di base l'impiego dell'aggregato economico disponibile in loco; infine, è stato scelto un aggregato difficile da reperire. Per la strada Senoba-Ziguinchor, gli studi hanno previsto una larghezza della carreggiata inferiore alle norme regionali.

6. In Tanzania, gli studi del porto di Zanzibar hanno ommesso l'analisi del suolo. L'aver preso in considerazione questo aspetto e i rischi di corrosione solo in fase di esecuzione, ha comportato un raddoppiamento dei costi. Per due dei progetti stradali esaminati, le condotte idriche e le linee elettriche che costituivano un ostacolo ai lavori non sono state correttamente identificate negli studi (strada Wazo Hill-Bagamoyo e strade urbane di Mwanza). Per la strada dell'aeroporto di Mwanza e la strada Mwanza-Nianguge, durante l'esecuzione è stato necessario alzare i livelli fissati negli studi, per proteggere la carreggiata dalle acque del lago Vittoria nella stagione delle piogge.

Aggiornamento insufficiente delle necessità in termini di lavori di ripristino

18. Per quanto concerne la rete stradale, il passare del tempo determina un degrado del manto stradale più o meno rilevante, a seconda del traffico e delle condizioni della strada. La situazione è aggravata dal fatto che le amministrazioni nazionali sospendono in genere la manutenzione delle strade da rifare. Tra gli studi e l'inizio effettivo dei lavori passa però molto tempo:

- a) il tempo intercorso tra gli studi e la pubblicazione del bando di gara;
- b) l'intervallo tra l'avvio della gara di appalto e la firma del contratto, che nella metà dei casi esaminati è superiore a un anno. Per una strada nel Mali, sono trascorsi tre anni tra lo studio preparatorio al fascicolo di gara e l'aggiudicazione dell'appalto;

- c) i diversi mesi intercorsi tra la stipulazione del contratto e l'inizio ufficiale dell'esecuzione;
- d) l'intervallo di diversi mesi tra l'inizio ufficiale dell'esecuzione e la mobilitazione effettiva dei mezzi tecnici da parte dell'impresa.

19. I quantitativi e, talora, la natura dei lavori previsti dal contratto devono pertanto essere aggiornati, generalmente dopo la firma dei contratti. Il dispositivo di esecuzione degli appalti non tiene sufficientemente conto di questa realtà. Le decisioni riguardanti le modalità e l'aggiornamento rigoroso dei bisogni, nonché la valutazione e l'assunzione dei costi supplementari che ne derivano, sono lasciati alla discrezione delle autorità interessate (cfr. paragrafo 9).

Peso delle limitazioni di bilancio

20. La volontà di attuare i progetti entro i limiti di bilancio decisi dalla Commissione in base a stime influisce sull'elaborazione delle specifiche a causa del miscuglio di vincoli di ordine tecnico e di limitazioni di bilancio in occasione della specificazione delle opere da realizzare. La complessità del dispositivo di finanziamento e di preparazione dei progetti, nonché l'assenza di un controllo di qualità degli studi incoraggiano, qualora vi siano limitazioni di bilancio, a ridurre le specifiche, a scapito della qualità delle opere. I consulenti e gli ordinatori competenti condividono questa responsabilità. In Etiopia, il committente e la Commissione non hanno seguito le raccomandazioni del consulente incaricato degli studi relativi alla strada Addis Abeba-Modjo, il quale ha segnalato a più riprese che i lavori di rifacimento previsti non erano sufficienti. In Senegal, gli studi iniziali hanno sottostimato di circa l'8 % il volume di sterro necessario per la strada Senoba-Ziguinchor al fine di rispettare il budget assegnato. In Camerun, lo studio di esecuzione e il fascicolo di gara hanno ridotto le specifiche della strada Yaoundé-Ayos per non superare la dotazione finanziaria del progetto.

Modifiche apportate nel corso dell'esecuzione

Controllo insufficiente delle conseguenze finanziarie delle modifiche

21. L'articolo 37 del capitolato generale di oneri degli appalti di opere finanziati dal FES specifica la procedura da seguire per convenire, attraverso ordini di servizio, le modifiche da apportare ai lavori previsti, nonché il prezzo di tali modifiche. Le condizioni ivi stabilite corrispondono essenzialmente alle pratiche migliori di gestione degli appalti di opere. L'attuazione delle disposizioni è tuttavia insoddisfacente sotto molti aspetti:

- a) spesso gli ordini di servizio vengono emanati troppo tardi dopo l'identificazione delle modifiche necessarie, a causa di difficoltà o della scarsa sollecitudine nello stabilire il prezzo delle modifiche;

- b) è raro che venga determinata l'incidenza della modifica richiesta sugli altri lavori, sulla durata del contratto e, infine, sul prezzo totale dell'appalto;
- c) la richiesta di una modifica consente spesso al costruttore di giustificare una domanda di proroga dei tempi di esecuzione. Il responsabile dei lavori non presta solitamente sufficiente attenzione alle conseguenze finanziarie delle proroghe che, di per sé, danno diritto, per il contraente, a una compensazione finanziaria. Tali proroghe comportano inoltre costi supplementari connessi alla proroga dei contratti di assistenza per la supervisione dei lavori;
- d) molti responsabili dei lavori non tengono un computo estimativo aggiornato dei prezzi unitari, dei quantitativi e del costo finale dell'appalto, indispensabile per una buona gestione del contratto. Essi si accontentano di stilare un elenco degli ordini di servizio emessi. Questo approccio non consente la necessaria visione analitica. Inoltre, quando una modifica è dovuta ad una cattiva stima dei quantitativi previsti nel contratto, essa può essere effettuata anche senza un ordine di servizio;
- e) oltre una certa portata, le modifiche di voci individuali o cumulate danno diritto, per il contraente, a compensazioni finanziarie perché i lavori non sono più eseguiti nelle condizioni previste dal bando di gara;
- f) quando le modifiche sono costose e comportano un superamento sensibile del prezzo dell'appalto, molti responsabili dei lavori e imprese di costruzione decidono di compensare il costo supplementare riducendo altri quantitativi o prestazioni. La fondatezza di tali riduzioni, che incidono sull'economia dell'appalto e sulla qualità dei risultati quanto gli aumenti, non è sufficientemente verificata.

Riquadro n. 4

Controllo insufficiente delle conseguenze finanziarie delle modifiche

1. In Etiopia, la portata delle modifiche richieste per la strada Addis Abeba-Mojo Awassa ha consentito all'impresa di presentare dei reclami per compensare la maggiore durata dei lavori e le altre conseguenze indirette delle modifiche. Questi elementi non sono stati considerati all'atto dell'autorizzazione delle modifiche. Per la strada Addis Ababa-Jima, l'impresa ha fatto leva sulla portata delle modifiche per ottenere anche un aumento dei prezzi unitari del contratto.

2. In Giamaica, la decisione di ridurre lo spessore del manto stradale delle strade risistemate è stata adottata senza conoscere con esattezza i risparmi realizzati e le conseguenze sulla durata di vita delle opere. Per le opere di risanamento di Ocho Rios, i quantitativi fortemente sottostimati e le altre inesattezze contenute nel contratto hanno dato luogo a correzioni che hanno causato controversie e proroghe costose.

3. Nel Mali, mentre i lavori relativi alla strada Diéma-Didiéni registravano notevoli ritardi imputabili all'impresa, il responsabile dei lavori ha concesso otto mesi di proroga senza modificare il costo iniziale del contratto. Al termine dei lavori l'impresa ha tuttavia presentato un reclamo che includeva i costi connessi alle proroghe ottenute.

4. In Senegal, il responsabile dei lavori ha concesso una proroga di 4 mesi e mezzo per l'esecuzione di un ordine di servizio concernente la strada Guéoul-Baralé, senza stabilirne le conseguenze finanziarie. Egli ha concesso alle stesse condizioni una proroga di 12 mesi per la strada Senoba-Ziguinchor. In quest'ultimo caso, la delegazione ha rifiutato di avallare la proroga e di impegnare il FES a far fronte alle conseguenze finanziarie della proroga.

5. In Tanzania, per il porto di Zanzibar sono stati negoziati, tra il rappresentante del responsabile dei lavori e l'impresa, nuovi prezzi unitari, per cui il prezzo del contratto non è più, in ampia misura, il risultato della gara iniziale. Per le strade urbane di Mwanza, il costruttore ha accettato l'ordine di servizio che riduce le specifiche degli strati di base, ma ha formulato riserve formali sulla solidità delle opere costruite secondo le nuove specifiche. Per l'appalto riguardante la protezione della ferrovia Dar Es Salaam-Kigoma, il responsabile dei lavori ha chiesto delle modifiche che hanno protratto la mobilitazione dell'impresa fino all'ottobre 1997, benché la maggior parte dei lavori fosse stata portata a termine nel dicembre 1996. Alla fine del contratto, l'impresa ha presentato un reclamo per compensare la mancata utilizzazione del suo materiale durante l'istruzione delle domande di modifica.

Controllo insufficiente delle revisioni dei prezzi

22. Le clausole di revisione dei prezzi per gli appalti pongono problemi di applicazione perché non sono adeguate alla realtà delle operazioni finanziate. In ciascun paese, esse sono spesso copiate da altri contratti senza esaminare le pratiche migliori adottate da altri paesi. A causa di questa compartimentazione, le clausole di revisione possono differire notevolmente da contratto a contratto per lavori dello stesso tipo. Per taluni contratti si usano formule ed indici, per altri il costo reale documentato. La Commissione non si avvale degli insegnamenti tratti dai problemi incontrati per migliorare ed uniformare le clausole di revisione dei prezzi di tutti i contratti di uno stesso tipo.

Riquadro n. 5

Controllo insufficiente delle revisioni dei prezzi

1. In Camerun, la formula di revisione dei prezzi dell'appalto per la strada Bertoua-Garoua Boulaï non comprendeva il bitume, benché sia una fornitura importante per questo tipo di lavori. A seguito di un aumento imprevedibile ed eccezionale del prezzo di questo prodotto durante il periodo di esecuzione dei lavori, l'impresa ha presentato una domanda di modifica della clausola contrattuale di revisione dei prezzi che è stata respinta dal responsabile dei lavori. La domanda, che rappresentava quasi l'11 % del prezzo iniziale del contratto, è stata rinnovata alla fine dei lavori sotto forma di reclamo. A seguito di questo problema, le clausole di revisione dei prezzi degli appalti stradali in preparazione in Camerun sono state modificate e perfezionate. Questa considerazione dell'esperienza precedente resta tuttavia un caso isolato a causa della compartimentazione delle operazioni per paese.

2. In Giamaica, poiché la clausola di revisione dei prezzi per i contratti di rifacimento stradale esaminati era praticamente inapplicabile, il responsabile dei lavori ha concesso, durante l'esecuzione dei lavori, una revisione forfettaria del prezzo pari al 20,4% dell'ammontare dei contratti. A causa del peso eccessivo attribuito agli indici del carburante e del bitume rispetto ai costi reali, la revisione ha avvantaggiato le imprese.

3. In Tanzania, per la strada Wazo Hill-Bagamoyo, le diverse interpretazioni della clausola di revisione dei prezzi del carburante hanno dato luogo a controversie, risolte in via amichevole grazie ai buoni uffici della Commissione. L'ammontare della revisione convenuta non ha però formato oggetto di una clausola aggiuntiva al contratto.

Disaccordi sui programmi di esecuzione

23. Per cinque degli appalti esaminati, i lavori sono stati intrapresi senza un programma di esecuzione approvato dal responsabile dei lavori, a causa o della loro mancanza di precisione e di realismo, o di disaccordi riguardo al capitolato d'oneri. Questa situazione è in contrasto con l'articolo 17 del capitolato generale di oneri degli appalti e favorisce l'insorgere di controversie se le parti non interpretano allo stesso modo i documenti contrattuali. Essa impedisce inoltre di dirigere in maniera rigorosa i lavori dell'impresa conformemente alle previsioni in materia di esecuzione. L'articolo 17 non prevede alcuna modalità per regolare questa situazione. Le condizioni particolari non apportano in genere alcuna precisazione utile; di conseguenza, non reagendo in modo appropriato, i responsabili dei lavori e le delegazioni lasciano che questa situazione, nociva per la buona gestione delle operazioni, perduri.

Trattamento tardivo e non appropriato dei reclami

24. Il capitolato generale di oneri degli appalti di opere finanziati dal FES contiene le modalità di trattamento delle richieste di pagamenti supplementari (articolo 55) o di proroga dei termini di esecuzione (articolo 35) e della composizione delle controversie (articolo 68). Le regole procedurali per la conciliazione e l'arbitrato sono definite in un regolamento⁽¹⁾ distinto applicabile a tutti i tipi di appalti finanziati dal FES, in conformità dell'articolo 307 della quarta convenzione di Lomé. Queste varie disposizioni intendono garantire una soluzione amichevole dei vari tipi di reclami nel più breve tempo possibile dopo l'insorgere dei fatti che ne stanno alla base. La *tabella 3* elenca i principali reclami relativi agli appalti esaminati, ancora in sospeso alla fine del settembre 2002. L'esecuzione delle disposizioni contrattuali si rivela carente soprattutto per i seguenti motivi:

- i responsabili dei lavori, la loro assistenza tecnica, le delegazioni e i servizi centrali della Commissione rinviavano talvolta a fine contratto il trattamento dei reclami, per regolarli globalmente;
- i mezzi e le competenze necessari per esaminare i reclami non vengono generalmente mobilitati in tempo utile: pertanto, da un lato vengono superati i termini previsti dal regolamento per la risposta e, dall'altro, l'impresa si sente forzata nelle sue posizioni;
- le conseguenze finanziarie delle proroghe non vengono esaminate contemporaneamente alle relative domande;
- le capacità dei servizi centrali della Commissione non consentono a quest'ultima di trattare le richieste di assistenza in materia di composizione delle controversie ad essa presentate.

Tabella 3

Principali reclami in sospeso al settembre 2002, per gli appalti esaminati.

(Mio EUR)

Appalto	Data del reclamo iniziale	Importo reclamato al 30.9.02	% dell'appalto iniziale
Camerun — Strada Bertoua-Garoua Boulai	5.10.2001	7,4	13,4 %
Etiopia — Strada Addis Abeba-Awassa	18.10.2000	22,1	56,0 %
Etiopia — Strada Addis Abeba-Jima	4.10.2000	14,1	26,7 %
Strada Diema-Didieni	10.5.1999	12,8	119,4 %
Totale		56,4	30,7 %

Fonte: Reclami presentati dai contraenti.

⁽¹⁾ Regole procedurali per la conciliazione e l'arbitrato degli appalti pubblici finanziati dal FES (allegato V della decisione n. 3/90 del Consiglio dei ministri ACP-CEE del 29 marzo 1990).

Riquadro n. 6

Trattamento tardivo e inappropriato dei reclami

1. In Camerun, la gestione tecnica, amministrativa e finanziaria dell'appalto per la costruzione della strada Bertoua-Garoua Boulai è stata efficace grazie a un trattamento generalmente appropriato e tempestivo dei problemi di esecuzione da parte di tutti i partecipanti. Ciò nonostante, i due problemi gravi (prezzo del bitume e lavori di manutenzione in economia), che il responsabile dei lavori e la delegazione hanno preferito rimandare alla liquidazione finale, hanno infine dato luogo a un reclamo importante.

2. In Etiopia, l'impresa ha presentato dei reclami, non ancora trattati, per due dei tre appalti stradali ad essa aggiudicati. Il reclamo più importante, relativo alla strada Addis Abeba-Awassa, sporto nell'ottobre 2000, rappresenta oltre la metà del prezzo iniziale del contratto; diversi altri reclami in sospeso portano complessivamente questa percentuale a quasi il 70%. Fondato sulla sospensione dei lavori nel luglio 2000, il reclamo più importante per la strada Addis Abeba-Jima rappresenta oltre un quarto dell'importo iniziale dell'appalto.

3. In Giamaica, per gli appalti concernenti il trattamento delle acque reflue di Negril e Ocho Rios, l'incapacità della delegazione, del responsabile dei lavori e dell'assistenza tecnica, di svolgere appieno il proprio ruolo a fronte di un'impresa che non ha assolto correttamente i propri obblighi, ha portato all'accumularsi di questioni irrisolte e ad un clima di sfiducia tra le parti. Alla fine, 94 reclami sono stati presentati dall'impresa e 35 dal responsabile dei lavori. Infine è stato raggiunto, in via amichevole, un accordo globale.

4. Nel Mali, per la strada Diema-Didieni, l'impresa ha presentato nel maggio 1999 un reclamo che rappresenta il 121% del prezzo iniziale dell'appalto. La Commissione e il responsabile dei lavori non hanno affrontato il problema con il rigore e la rapidità necessari. Nell'agosto 1999, essi avevano valutato in modo estremamente sommario il reclamo e, nel maggio 2000, il committente ha chiesto ai servizi centrali di prestare i loro buoni uffici. Nel giugno 2002, gli esperti interpellati 10 mesi dopo dalla Commissione non avevano ancora ultimato le loro analisi. Questa lentezza indebolisce la posizione del committente.

5. In Senegal, tre degli appalti esaminati hanno formato oggetto di contenziosi, per due dei quali si è svolto un procedimento di arbitrato. Le sentenze d'arbitrato hanno portato per ogni appalto ad un aumento di circa un terzo del prezzo del contratto. L'amministrazione nazionale non ha agito con il rigore dovuto e non ha dimostrato sufficiente impegno nella composizione delle controversie. Dato che anche il meccanismo della Commissione e l'assistenza tecnica sono stati carenti, tutta la parte cliente non ha potuto svolgere efficacemente il suo ruolo di fronte alle pretese di imprese che disponevano di servizi giuridici solidi ed agguerriti.

6. In Tanzania, dopo oltre tre anni dall'emissione della fattura finale per l'appalto di protezione della ferrovia Dar Es Salaam-Kigoma, certificata dal supervisore, la Commissione non ha ancora deciso se il FES poteva farsi carico o meno dei reclami che accompagnavano la fattura. Per le strade urbane di Mwanza, il responsabile dei lavori e la delegazione non hanno reagito ai reclami dell'impresa entro i termini previsti dal contratto; l'impresa si è così trovata in posizione di forza e si è appellata al proprio diritto di chiedere la risoluzione del contratto e relativi indennizzi.

- a) non essendo il personale adeguato alle necessità, non è stato possibile, in taluni casi, eseguire un attento monitoraggio;
- b) le delegazioni hanno attribuito un'importanza preponderante agli aumenti dell'importo da finanziare. I problemi finanziari sono spesso un riflesso dei problemi incontrati nell'attuazione, quando ormai è troppo tardi per reagire efficacemente;
- c) quando una o più parti in causa non hanno pienamente assolto le proprie responsabilità nel dispositivo gestionale, tale manchevolezza non è stata individuata al livello appropriato, né trattata con il dovuto rigore.

26. Molti problemi tecnici od organizzativi si ripetono in maniera identica nei vari paesi, senza che le delegazioni e le autorità nazionali interessate vengano informate riguardo alle soluzioni elaborate dai loro omologhi. Non disponendo in questo campo di un sostegno sistematico da parte dei servizi centrali (cfr. paragrafo 28), le delegazioni non possono applicare l'articolo 287 della quarta convenzione di Lomé, in virtù del quale, nell'ambito dell'istruzione dei progetti, si deve tener conto dell'esperienza maturata in operazioni analoghe, nonché dei risultati degli studi compiuti su progetti o programmi dello stesso tipo.

27. I controlli documentali svolti dalle delegazioni sugli ordini di pagamento non sono concepiti per individuare eventuali problemi a livello della realtà delle prestazioni o della conformità ai contratti. Sostanzialmente, questi problemi emergono solo attraverso i controlli effettuati dal responsabile dei lavori e dalla sua assistenza tecnica, nonché dai certificati da questi trasmessi alle delegazioni a sostegno delle domande di pagamento.

Riquadro n. 7

Il ruolo delle delegazioni

1. In Etiopia, la delegazione dispone, da diversi anni, di due ingegneri. Ciò nonostante, nelle relazioni della delegazione e dell'ordinatore nazionale, le divergenze di concezione fra le autorità e la Commissione sul dispositivo gestionale degli appalti finanziati dal FES, nonché la portata dei problemi di concezione e di attuazione incontrati negli appalti stradali, sono state sottovalutate fino al 2002. Per quanto concerne la costruzione di un edificio scolastico ad Awassa, l'incompatibilità tra le procedure di gestione contrattuale applicate dal ministero dell'Istruzione e quelle volute dalla Commissione, è sfociata nel blocco amministrativo da parte della Commissione al momento del pagamento finale, a scapito della piccola impresa che aveva effettuato i lavori. La delegazione ha approvato delle fatturazioni intermedie senza richiamare l'attenzione sulla necessità di autorizzare le ovvie modifiche quantitative risultanti dagli stati intermedi di avanzamento dei lavori.

2. In Giamaica, la delegazione ha potuto disporre solo a partire dal gennaio 2001 di un ingegnere avente l'esperienza necessaria per seguire i progetti di infrastruttura. Durante la difficile attuazione dei progetti esaminati, il posto era vacante (1998) oppure occupato da agenti competenti in altri settori.

Il dispositivo di gestione**Il ruolo delle delegazioni**

25. Non sempre le delegazioni sono state in grado di assolvere i propri obblighi in materia di sorveglianza, principalmente perché:

3. In Madagascar, i lavori relativi ai macelli di provincia non sono stati seguiti da un'assistenza tecnica specialistica, per questioni di risparmio. Non vi è stata alcuna sorveglianza in loco da parte della delegazione. Da un audit è emerso che l'avanzamento dei lavori, dell'ordine del 38 %, era notevolmente inferiore a quanto indicato nelle relazioni sull'avanzamento dei lavori redatte nel corso di questi ultimi, e che pertanto i pagamenti effettuati, pari al 60 % del contratto, erano eccessivi. È difficile che il committente possa recuperare l'importo versato in eccesso, dal momento che il contratto è stato rescisso per inadempienza nel settembre 2000.

4. Nel Mali, la delegazione ha potuto disporre di un ingegnere per seguire i progetti di infrastruttura solo a partire dal 1998. Il sovraccarico di lavoro ha comportato tempi di reazione troppo lunghi ai problemi riscontrati. Nel quadro della deconcentrazione, l'organico dell'unità in questione è stato portato a tre persone a metà 2002.

5. In Senegal, fino al settembre 2001 la delegazione non è stata in grado di esercitare un'attenta sorveglianza dei progetti di infrastruttura. Nel 1999, essa ha rifiutato di avallare un ordine di servizio importante per la strada Senoba-Ziguinchor, non essendo in grado di valutarne la fondatezza, ed ha assistito passivamente all'insorgere di contenziosi con le imprese che eseguivano i contratti esaminati. Essa è stata rafforzata all'inizio del 2002 nel contesto della deconcentrazione.

6. In Tanzania, dall'aprile 2001, la delegazione disponeva di un unico consigliere tecnico per seguire 20 progetti di infrastruttura comprendenti circa 40 appalti. In questo contesto, non è stato possibile raggiungere l'obiettivo di «pilotaggio di tutti gli aspetti finanziari e tecnici dei progetti» fissato per il consigliere tecnico nella relativa descrizione delle funzioni. Per le strade urbane di Mwanza, l'anticipo del 20 % corrisposto al contraente era superiore agli acquisti di materiale documentati, in contrasto con l'articolo 46 delle condizioni generali del contratto. Alcune spese di funzionamento del ministero dei Lavori sono state imputate senza giustificazione al contratto e rifatturate dal contraente applicando un tasso di margine del 25 %.

Il ruolo dei servizi centrali

28. I servizi centrali geografici e i servizi centrali di sostegno alle operazioni sono troppo compartimentati e non hanno individuato i punti chiave su cui deve essere focalizzata prioritariamente l'attenzione dei pochi specialisti disponibili presso la sede centrale e le delegazioni. Le valutazioni compiute alla fine dei progetti possono essere notevolmente differite in attesa che siano ultimati aspetti del progetto di portata secondaria. Gli insegnamenti scaturiti dai problemi incontrati, dagli audit tecnici, dalle relazioni di valutazione e di pilotaggio, non vengono raccolti e quindi divulgati a tutti i responsabili della gestione interessati. L'efficacia delle delegazioni è limitata, pertanto, dall'assenza di competenze settoriali. Queste ultime dovrebbero essere consone alle ambizioni e alla dimensione della Commissione e tutti gli agenti operativi nei vari paesi dovrebbero poterne fruire.

29. La costruzione della strada Bertoua-Garoua Boulai in Cameroun illustra, da sola, molti elementi importanti per una buona concezione ed esecuzione dei lavori stradali, elementi che se fossero presi in considerazione recherebbero beneficio a molti progetti analoghi finanziati dal FES o dal bilancio UE:

- a) il valore aggiunto che presenta un ricorso appropriato e tempestivo ad audit tecnici periodici e a perizie tecniche puntuali svolte a complemento di una missione di controllo, riguardanti ad esempio la strada, i contenziosi, la composizione degli aggregati di pietrisco e leganti;
- b) la necessità di calcolare la portanza dei terreni a vari gradi di impregnazione d'acqua;
- c) l'utilità delle misure radar per controllare gli spessori degli strati di base, all'atto del collaudo provvisorio o durante i lavori, prima della posa del manto stradale;
- d) l'utilità di imporre tecniche di attuazione e di controllo compatibili con le scarse tolleranze previste per specificare gli spessori degli strati di base;
- e) la sensibilità del prezzo e dell'incidenza sull'ambiente a parametri tecnici o di tracciato talvolta confusi nell'insieme delle specifiche, come la velocità minima di progetto, la larghezza della sede stradale, la pendenza longitudinale di una strada o la velocità di deflusso che richiedono la predisposizione di fossati in calcestruzzo, l'altezza della strada.

30. Le linee guida e gli strumenti di sostegno forniti dai servizi centrali si concentrano sulla preparazione e sulla conclusione dei contratti, quindi sulla loro esecuzione finanziaria. Essi non coprono in maniera adeguata il monitoraggio della buona esecuzione, tanto che, in un settore esigente e complesso come quello dei progetti di infrastruttura, esso incombe a ciascuna delegazione e a ciascun paese e dipende in misura eccessiva dall'esperienza e dalle capacità degli agenti in loco. Le delegazioni non dispongono di descrizioni precise delle funzioni, né di quadri di indicatori di gestione che consentano di ottimizzare l'assegnazione delle risorse umane al monitoraggio dei progetti. Le pratiche utili di non obiezione agli ordini di servizio poste in atto in maniera empirica da talune delegazioni non sono integrate nelle procedure della Commissione.

31. I servizi centrali non tengono un registro dei problemi incontrati con i consulenti e con le imprese che effettuano lavori pubblici; le clausole di esclusione previste nelle condizioni generali sono pertanto difficili da applicare.

32. L'unità che ha il compito di fornire i buoni uffici della Commissione nei contenziosi non dispone delle risorse umane necessarie per rispondere in maniera efficace alle domande relative agli appalti di lavori, sempre più numerose. Essa fornisce il suo appoggio solo quando lo Stato ACP interessato presenta una richiesta di buoni uffici. Alla fine del settembre 2002, essa era al corrente di uno solo dei quattro reclami di cui alla tabella 3.

33. I sistemi contabili e di gestione della Commissione non consentono di conoscere con precisione la situazione degli appalti di opere finanziati dal FES:

- a) molti appalti sono suddivisi sotto più codici contabili senza identificazione dei relativi conti né possibilità di raggruppamento;
- b) gli appalti di opere finanziati dal FES nel quadro di programmi a preventivo non sono identificati;
- c) non sempre l'oggetto dell'appalto è registrato come del resto la natura dei lavori e il tipo di infrastruttura necessaria;
- d) l'importo inizialmente contabilizzato non corrisponde al valore del contratto alla data della stipulazione. Esso può comprendere delle riserve a discrezione dell'ordinatore; non è pertanto possibile seguire ed analizzare, in base ai dati contabili, l'evoluzione del prezzo degli appalti;
- e) la stima del costo finale e i reclami d'ordine finanziario non sono registrati.

L'assistenza tecnica

34. Il dispositivo che assicura la sana gestione finanziaria dell'esecuzione dei contratti finanziati dal FES è fragile a causa del numero di soggetti coinvolti e della sua complessità amministrativa e decisionale. Nel contesto dei singoli paesi, è necessaria una strategia di ricorso all'assistenza tecnica adeguata ai bisogni, affinché il dispositivo del FES svolga efficacemente, come ad esempio in Camerun, il ruolo di cliente nei confronti delle imprese che eseguono i lavori. Quando la stessa Commissione e le autorità nazionali non sono state in grado di garantire la sana gestione delle operazioni né di convenire un rafforzamento appropriato degli elementi deboli del dispositivo, l'efficienza e l'efficacia degli investimenti in studi e assistenza alla supervisione risultano ridotte, come nel caso dell'Etiopia. In base all'articolo 275 della convenzione di Lomé, l'assistenza tecnica è concessa solo su richiesta dello Stato ACP e l'istruzione dei programmi tiene conto dei vincoli in materia di risorse umane nazionali e assicura la valorizzazione di tali risorse. In questo settore le convenzioni di finanziamento non sono sufficientemente dettagliate.

Riquadro n. 8

L'assistenza tecnica

1. In Camerun, la sinergia tra le competenze dell'ingegnere della delegazione e quelle della cellula di coordinamento dei progetti stradali regionali che opera presso il committente ha consentito di garantire per la strada Bertoua-Garoua Boulai il buon funzionamento della procedura di non obiezione agli ordini di servizio, la reazione ai problemi di esecuzione e la mobilitazione puntuale e tempestiva di esperti, l'attuazione efficace di un audit periodico, una resistenza appropriata alle pretese avanzate dall'impresa e, infine, l'instaurazione di un partenariato costruttivo con quest'ultima. Il feedback in termini di esperienza a beneficio della progettazione futura nel paese sembra inoltre assicurato e le misure di accompagnamento hanno formato oggetto di un'attenta sorveglianza.

2. In Etiopia, l'assistenza tecnica presso il responsabile dei lavori era incaricata, poco realisticamente, di svolgere, allo stesso tempo, compiti orizzontali di rafforzamento delle capacità e compiti operativi di gestione degli appalti. Essa, pertanto, non è stata in grado di far fronte ai numerosi problemi di progettazione e di esecuzione posti dagli appalti finanziati dal FES. La reticenza del committente a concedere alla Commissione il diritto di esercitare un controllo sull'esecuzione degli appalti e il suo tergiversare hanno fortemente ridotto l'efficacia degli uffici di controllo incaricati dell'assistenza alla supervisione dell'esecuzione dei singoli appalti, nonché la loro motivazione ad integrarsi nel dispositivo gestionale.

3. In Giamaica, la Commissione, il committente e il responsabile dei lavori non sono riusciti ad esercitare un controllo sull'esecuzione dei progetti esaminati. Per i progetti stradali, le risorse in termini di assistenza tecnica non sono state aumentate per trattare la questione della revisione dei prezzi. Per gli appalti relativi al trattamento delle acque reflue di Negril e Ocho Rios, le carenze nella gestione dei contratti hanno comportato un aumento dei costi di supervisione a carico del FES, passati da 1 a 4,1 milioni di euro. Questo aumento del 300 % è stato operato in deroga alle norme interne che limitano gli aumenti dei contratti di lavori e di servizio al 50 % dell'importo iniziale.

4. Nel Mali, il contratto di assistenza alla supervisione è stato concluso sette mesi dopo l'inizio dei lavori relativi alla strada Diema-Didieni. In seguito si sono succeduti cinque capi missione. Da un punto di vista qualitativo, l'analisi svolta sui reclami dell'impresa è stata insufficiente.

5. In Senegal, nessuna azione ha rimediato alle carenze dell'assistenza alla supervisione rilevate per vari appalti esaminati. Per la strada Mékhé-Saint Louis, i ritardi riscontrati nelle dichiarazioni di spesa, nelle relazioni e nel programma di avanzamento dei lavori e del giornale dei lavori si sono accumulati. Essendo scaduto il contratto di servizi, non è stata prestata assistenza tecnica alla supervisione degli ultimissimi lavori né al collaudo definitivo. Per la strada Senoba-Ziguinchor, si sono succeduti tre capi missione; la relazione finale non è stata completata, alcune differenze tra i quantitativi previsti e quelli fatturati sono rimaste inspiegate e l'analisi dei reclami dell'impresa è stata insufficiente. Per la strada Guéoul-Louga, l'analisi dei reclami dell'impresa si è rivelata inutilizzabile, soprattutto perché non quantificata.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Valutazione globale

35. Le opere finanziate dal FES contribuiscono in genere in modo pertinente e significativo alle strategie nazionali di sviluppo delle infrastrutture. Le realizzazioni, i costi e i tempi differiscono tuttavia troppo spesso in modo sostanziale dalle disposizioni iniziali dei contratti. Questo tipo di progetto è per natura soggetto a variazioni e ad imprevisti, ma la Corte osserva che il dispositivo di gestione concepito per seguire l'esecuzione dei lavori conformemente a quanto stipulato nei contratti non è in grado di garantire la sana gestione finanziaria delle operazioni in caso di modifiche sostanziali a livello della progettazione o della portata dei lavori (cfr. paragrafi 8-10).

36. Le carenze e gli errori negli studi di progettazione o di esecuzione sono alla base di molti «slittamenti» constatati. La mancanza di un controllo di qualità sugli studi fa sì che un numero eccessivo di contratti sia basato su capitolati di oneri errati o irrealistici (cfr. paragrafi 13-20). Troppo spesso, il dispositivo di esecuzione non è posto in atto con sufficiente determinazione dai servizi centrali e dalle delegazioni della Commissione, nonché dalle amministrazioni nazionali interessate. Questa situazione consente poi alle imprese di sottrarsi alle proprie responsabilità oppure, in caso di modifiche sostanziali, di rimettere in causa i prezzi risultanti dalla situazione di concorrenza. Il dispositivo di esecuzione, posto in essere per gestire situazioni normali si rivela in questi casi insufficiente (cfr. paragrafi 21-25 e 32). La strategia di ricorrere all'assistenza tecnica non sempre consente di rafforzare gli elementi deboli del dispositivo posto in essere da ciascun paese (cfr. paragrafo 34).

37. Molti dei problemi di esecuzione riscontrati si presentano in diversi contratti e paesi. Purtroppo, i servizi centrali, nonché il coordinamento tra questi e le delegazioni, non sono organizzati in modo da acquisire un'esperienza settoriale di cui possa beneficiare l'insieme degli appalti di opere finanziati dal FES, il che toglie all'intervento della Commissione parte del suo valore aggiunto. I punti chiave su cui deve vertere il monitoraggio dei progetti non sono chiaramente definiti e tale sorveglianza è eccessivamente imperniata sull'autorizzazione formale dei pagamenti (cfr. paragrafi 26-30). I contraenti che forniscono prestazioni insufficienti non sono individuati e controllati in modo adeguato (cfr. paragrafi 14 e 31). Le informazioni e i sistemi contabili e di gestione non sono adatti ad una stretta sorveglianza dell'esecuzione tecnica e finanziaria dei progetti (cfr. paragrafo 33).

Raccomandazioni relative agli studi e ai fascicoli di gara

Raccomandazione n. 1

38. Il controllo della qualità degli studi dovrebbe essere rafforzato e, in caso di negligenza professionale da parte degli uffici di consulenza, dovrebbe essere invocata la responsabilità finanziaria di questi ultimi.

Il controllo di qualità degli studi dovrebbe vertere sui seguenti aspetti:

- definizione della precisione dello studio e degli studi complementari necessari prima dell'esecuzione,
- adeguamento delle risorse finanziarie assegnate agli studi e ai lavori e intervento di esperti del paese ACP,
- errori ed omissioni e attendibilità dei quantitativi indicati nei preventivi. Potrebbe essere stabilito un grado di precisione del 10 %,
- coerenza fra studi relativi ad uno stesso progetto,
- clausole di revisione dei prezzi e precisazioni apportate attraverso clausole particolari alle condizioni generali, specie in materia di composizione delle controversie.

L'invocazione della responsabilità degli uffici di consulenza poggia su una trasposizione dettagliata neicapitolati d'oneri degli articoli 14, paragrafo 5, e 17, paragrafo 3, dei capitolati generali di oneri per gli appalti di servizi. Il livello di dettaglio degli studi e dei rilievi in loco previsti nelle offerte dovrebbe essere accompagnato da garanzie sulla precisione dei quantitativi e dei metodi indicati nel fascicolo di gara; ciò contribuirebbe ad evitare offerte con bilanci insufficienti.

Raccomandazioni concernenti le modifiche effettuate durante l'esecuzione

Raccomandazione n. 2

39. Gli ordini di servizio dovrebbero sempre includere una valutazione espressa in cifre della loro incidenza quantitativa e finanziaria. Le modifiche che comportano una riduzione della portata o della qualità delle opere dovrebbero formare oggetto di un'autorizzazione motivata.

La quantificazione dovrebbe vertere non solo sulle voci del computo estimativo direttamente interessate, ma anche sulle altre voci e sulla durata dei lavori.

Le riduzioni non dovrebbero essere considerate, superficialmente, dei risparmi, soprattutto quando sono operate per facilitare l'accettazione di costi supplementari imprevisti. L'analisi dovrebbe riguardare:

- l'eventuale modifica a vantaggio del contraente della struttura dei prezzi,
- le conseguenze sulla redditività delle opere,
- le possibilità alternative di aumentare il bilancio del progetto.

Raccomandazione n. 3

40. L'autorità di supervisione dovrebbe mobilitare immediatamente le competenze necessarie per risolvere i problemi di esecuzione. La prassi che consiste nel rinviare il trattamento dei reclami alla fine del contratto dovrebbe essere abbandonata.

Qualora vengano rilevati problemi di esecuzione, la supervisione dovrebbe richiedere immediatamente l'esecuzione delle perizie necessarie al fine di valutarli e risolverli in maniera autorevole.

Qualsiasi reclamo o notifica da parte dell'impresa in merito ad eventi che possono dar luogo a reclamo dovrebbe formare oggetto di sorveglianza in base a scadenze precedentemente stabilite per:

- l'emissione di una ricevuta e di una richiesta di quantificazione e giustificazione da parte del supervisore,
- la produzione di dati quantificati e di documenti giustificativi da parte dell'impresa,
- l'accettazione o il rifiuto, da parte del supervisore, in base a perizie appropriate nei tempi stabiliti.

Raccomandazioni concernenti il dispositivo di gestione**Raccomandazione n. 4**

41. La deconcentrazione delle responsabilità a favore delle delegazioni dovrebbe essere accompagnata da una riorganizzazione che consenta ai servizi centrali di assistere le delegazioni attraverso competenze settoriali.

L'organizzazione e la missione dei servizi centrali dovrebbero prendere in considerazione quanto segue:

- *abbandono dell'organizzazione geografica dei servizi centrali a favore di poli di competenza a beneficio di tutti i progetti di uno stesso tipo,*
- *rafforzamento degli strumenti di base per la gestione della delegazione: identificazione dei punti chiave su cui concentrare gli sforzi di gestione, sorveglianza della stima del costo finale dell'appalto, quadri di indicatori di gestione, esempi di interpretazione delle condizioni generali, registrazione delle informazioni utili allo sviluppo delle competenze settoriali della Commissione,*
- *svolgimento delle valutazioni di fine progetto per tutti i progetti di una certa portata non appena vengano sostanzialmente ultimati.*

Occorre raccogliere e diffondere presso le delegazioni informazioni concernenti:

- *la qualità delle prestazioni svolte dall'assistenza tecnica, dagli uffici di consulenza, nonché dalle imprese titolari degli appalti di lavori,*
- *le divergenze nell'interpretazione delle condizioni generali e particolari dei contratti, anche se risolte localmente in via amichevole,*
- *i principali problemi di esecuzione incontrati e le soluzioni individuate,*
- *la strategia di ricorso all'assistenza tecnica, da considerare al momento della proposta di finanziamento.*

Raccomandazione n. 5

42. Occorre prestare maggiore attenzione alle misure di accompagnamento che incidono in modo determinante sulla redditività e il carattere duraturo delle opere.

Occorre considerare maggiormente:

- *gli obblighi di supervisione e di manutenzione dei progetti di portata modesta o disseminati su più aree geografiche,*
- *la manutenzione delle strade e il controllo dei carichi massimi per assi, le politiche tariffarie e di allacciamento per il trattamento delle acque reflue,*
- *le possibilità di un partenariato con le imprese, che comprenda la costruzione e la manutenzione delle strade.*

Raccomandazione n. 6

43. Le condizioni generali relative all'esecuzione degli appalti di opere, rimaste invariate dal marzo 1990, dovrebbero essere riesaminate alla luce dell'esperienza acquisita.

Occorre prestare particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- *il pagamento degli anticipi che consentono l'avvio e la mobilitazione delle attrezzature dovrebbe essere accompagnato da una sorveglianza formale di tale mobilitazione e da sanzioni finanziarie in caso di mancata mobilitazione entro i termini previsti,*
- *oltre alle penalità di mora potrebbe essere previsto un bonus in caso di osservanza o di anticipazione delle scadenze,*
- *la mancanza di accordo sul programma di esecuzione non dovrebbe essere priva di conseguenze.*

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 maggio 2003.

Per la Corte dei conti
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

ALLEGATO I

Appalti di lavori finanziati dal sesto, settimo e ottavo FES

(Mio EUR)

Paese	Appalti identificati	Pagamenti
Angola	48,36	38,52
Antigua e Barbuda	4,64	4,64
Bahamas	6,97	6,97
Barbados	32,31	30,53
Belize	23,12	23,12
Benin	189,77	126,13
Botswana	23,61	23,36
Burkina Faso	212,89	139,66
Burundi	75,76	73,27
Camerun	164,57	141,49
CapoVerde	28,84	27,90
Comore	22,99	22,93
Congo (Brazzaville)	27,92	27,64
Cooperazione regionale	0,00	0,00
Costa d'Avorio	19,90	19,75
Gibuti	16,39	16,03
Eritrea	17,35	7,38
Etiopia	163,94	92,84
Figi	14,48	14,48
Gabon	45,14	44,66
Gambia	6,20	6,20
Ghana	82,64	69,52
Grenada	0,43	0,43
Guinea	187,21	122,49
Guinea equatoriale	7,81	6,29
Guinea-Bissau	44,40	28,81
Guyana	20,72	20,21
Haiti	56,33	34,00
Giamaica	63,78	61,65
Kenia	70,21	70,21
Kiribati	0,10	0,10
Lesotho	52,39	44,85
Liberia	3,00	2,74
Madagascar	116,67	113,29
Malawi	145,80	128,55
Mali	171,12	117,21
Maurizio	41,04	36,34
Mauritania	90,57	72,63
Mozambico	133,51	110,26
Namibia	33,38	31,77
Niger	134,20	112,03
Nigeria	58,70	58,04
Uganda	103,95	101,19
Papuasias-Nuova Guinea	53,35	53,30
Repubblica democratica del Congo	43,85	39,24

	(Mio EUR)	
Repubblica centrafricana	83,77	83,56
Repubblica dominicana	30,67	20,33
Ruanda	63,30	58,03
Saint Christopher e Nevis	7,92	7,91
Saint-Vincent e Grenadine	7,09	7,09
Santa Lucia	2,61	2,61
Salomon	2,89	2,89
Samoa	21,00	18,41
São Tomé e Príncipe	10,86	8,96
Senegal	147,05	117,87
Seicelle	6,97	6,92
Sierra Leone	37,27	35,52
Somalia	3,49	3,31
Sudan	7,38	7,38
Suriname	12,90	12,79
Swaziland	23,74	23,68
Tanzania	233,71	211,60
Ciad	102,04	68,02
Togo	21,40	21,40
Tonga	6,43	6,20
Trinidad e Tobago	16,17	5,74
Vanuatu	3,99	3,93
Zambia	89,54	75,67
Zimbabwe	15,49	15,36
Totale Africa, Caraibi e Pacifico	3 818,03	3 147,83
Anguilla	1,55	1,55
Antille olandesi	3,24	3,24
Aruba	9,01	9,01
Isole Cayman	1,49	1,49
Isole Vergini	2,47	2,47
Mayotte	9,01	8,98
Montserrat	4,20	4,20
Nuova Caledonia	10,07	9,18
Polinesia francese	13,37	10,31
Saint-Pierre e Miquelon	2,60	2,60
Sant'Elena	1,39	1,39
Turks e Caicos	4,76	4,76
Wallis e Futuna	0,55	0,55
Totale paesi e territori d'oltremare	63,72	59,72
Totale appalti di lavori identificati	3 881,74	3 207,55
Totale 6°, 7° e 8° FES	23 598,14	20 610,88
Parte degli appalti di lavori identificati	16 %	16 %

Fonte: Conti della Commissione al 30 settembre 2002 nuovamente trattati per assegnare i progetti regionali ai paesi beneficiari. I contratti esaminati nel quadro della presente relazione riguardano i paesi scritti in grassetto (per dettagli cfr. l'allegato II).

ALLEGATO II

Appalti esaminati

(Mio EUR)

Codice contabile	Descrizione	Data del contratto	Importo iniziale del contratto, riserve escluse	Importo impegnato al 30.9.2002	Importo pagato al 30.9.2002	Totale degli appalti di lavori identificati	% esaminata
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Strada Yaoundé — Ayos	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 a 15 7 CM 50 2, 50 3	Strada Bertoua — Garoua Boulai	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Protezione, risanamento — città di Kousseri	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Rete viaria — città di Kousseri	06/97	2,3	2,4	2,4		
Totale parziale Camerun	4		124,3	141,6	133,1	164,6	86 %
7 ET 93 1, 94 1	Strada Addis Abeba — Modjo — Awasa	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Strada Addis Abeba — Jimma	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Strada Addis Abeba — Woldyia Lotto 2	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Edificio scolastico collegio agr. Awassa	10/99	0,2	0,2	0,2		
Totale parziale Etiopia	4		128,2	157,6	87,7	163,9	96 %
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Strada Papine — Buff Bay	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Strada Chovey-Highgate, Port Maria-Water Valley	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Strada Highgate-Richmond, Highgate-Tavern Hill	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 e 3, 24 1 e 2	Risanamento Negril e Ocho Rios	05/94	26,4	32,0	29,7		
Totale parziale Giamaica	4		38,1	47,0	44,5	63,8	74 %
7 MAG 33 2	Strada nazionale 4 e ponte sul Kamolandy	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Macelli di provincia	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Aeroporti di provincia	10/97	6,6	7,2	7,2		
Totale parziale Madagascar	3		22,4	34,2	33,2	116,7	29 %
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Strada Segou-Faramana	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Pista Diéma-Didieni	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Strada Ouan-Sevare	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Strada Sévaré-Bandiagara	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Strada Miyou-Macina	05/00	3,9	4,5	3,9		
Totale parziale Mali	5		34,1	39,5	36,2	171,1	23 %
7 SE 1 3	Strada Guéoul-Barale	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Strada Meckhe — St Louis	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Strada Nioro du Rip -Keur Ayib	12/95	2,0	2,6	2,6		

(Mio EUR)

7 SE 1 6	Strada Senoba-Ziguinchor	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 SE 31 1	Risanamento Pikine (St Louis)	07/00	4,1	4,1	4,1		
Totale parziale Senegal	5		32,6	38,9	32,2	147,0	26 %
5 TA 42, 6 TA 11 1	Porto di Zanzibar (iniziato con il quinto FES)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Strade di Mwanza	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Protezione contro le inondazioni	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Riassetto stradale a Dar Es Salaam	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Strada di Bagamoya (esclusi i lavori finanziati bilateralmente assieme all'Italia)	04/96	1,3	2,0	1,8		
Totale parziale Tanzania	5		41,8	60,5	44,1	233,7	26 %
Totale	30		421,7	519,3	411,0	1 060,8	49 %
Copertura dell'audit				13 %	13 %	27 %	
Totale degli appalti di lavori identificati a titolo del 6°, 7°, 8° FES				3 881,7	3 207,6	3 881,7	

Fonte: Appalti e conti di gestione della Commissione al 30.9.2002.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I. La Commissione accoglie favorevolmente l'analisi della Corte sulle cause dei problemi incontrati in alcuni appalti di lavori e sulle misure che si potrebbero prendere per prevenire più efficacemente l'insorgere di tali problemi. La focalizzazione delle aree di rischio aiuta ad individuare le questioni che devono essere affrontate a largo raggio. La Commissione non è l'unica a finanziare progetti infrastrutturali nei paesi ACP e anche altri donatori si sono trovati di fronte a difficoltà analoghe.

Le procedure adottate dalla Commissione negli ultimi anni, in particolare con la pubblicazione di orientamenti per il settore dei trasporti nel 1996 e la revisione delle procedure di gara nel 2000, già sono intese a ridurre questi problemi. La Commissione ora cerca di assicurare che gli studi di progettazione siano ultimati prima che venga deciso il finanziamento dei contratti di lavori e prevede che questo contribuirà ulteriormente a prevenire i problemi individuati.

II. Nella valutazione dei suoi programmi relativi al settore dei trasporti effettuata nel 1994 la Commissione concludeva che la realizzazione di reti stradali sostenibili richiedeva un approccio settoriale, e tale strategia è stata elaborata in collaborazione con gli altri donatori, in particolare gli Stati membri e la Banca mondiale.

In questi ultimi anni la Commissione ha adottato pratiche più efficaci per far fronte ai problemi relativi ai ritardi nei lavori di costruzione. L'applicazione di criteri quali quello di procedere soltanto dopo che il lavoro di progettazione è totalmente ultimato ad aggiudicare i contratti di lavori e impegnare come supervisori della costruzione i consulenti intervenuti nella fase di progettazione sta riducendo in misura significativa l'incidenza dei problemi tecnici, finanziari e gestionali. Parallelamente, dalla metà degli anni '90 vengono tenuti corsi di formazione per i funzionari della Commissione in materia di politica settoriale e gestione dei progetti. Il livello di comprensione del tipo di questioni trattate nell'audit della Corte è molto migliorato.

Sarebbe opportuno evidenziare il ruolo importante delle autorità dei paesi ACP nella gestione della fase di attuazione dei progetti e nella predisposizione delle misure necessarie per la manutenzione delle infrastrutture dopo che sono state realizzate. La Commissione sottolinea l'importanza dei diversi poteri attribuiti dalle convenzioni di Lomé e dall'accordo di Cotonou alle istituzioni locali. In alcuni casi rilevati dalla Corte, le carenze nell'elaborazione dei progetti derivavano direttamente da studi ai quali la Commissione non aveva partecipato. Tuttavia, grandi progetti di questo genere non possono essere perfettamente pianificati in anticipo e molti problemi non possono essere previsti. È proprio di una sana gestione far fronte all'esigenza di modificare un progetto secondo la soluzione più efficace in termini di costo.

III. Nonostante i problemi tecnici e finanziari, i progetti stradali oggetto dell'audit hanno avuto un esito economico positivo, in quanto hanno migliorato l'accesso ai mercati locali e favorito l'incremento del commercio regionale. La modifica attualmente in corso delle funzioni dei servizi centrali della Commissione consente loro di assicurare la rapida adozione delle migliori pratiche nei vari paesi. Inoltre, vi è una rotazione del personale tra la sede

centrale e le delegazioni nei paesi ACP ed è in atto, nel quadro del processo di deconcentrazione, un graduale aumento del personale delle delegazioni.

- IV. a) Le procedure della Commissione per la selezione dei consulenti sono state completamente rivedute nel 2000, in un modo che dovrebbe garantire migliori livelli di qualità ed efficienza. Spetta all'amministrazione aggiudicatrice (in generale il governo) prendere i provvedimenti necessari in caso di negligenza professionale.
- b) La Commissione già considera con attenzione gli elementi elencati dalla Corte quando i contraenti chiedono variazioni del contratto iniziale. Essa cercherà di assicurare il pieno rispetto delle indicazioni esistenti in ordine alla giustificazione da presentare per l'analisi delle richieste.
- c) La riorganizzazione, decisa nel febbraio 2003, è in corso di attuazione.

INTRODUZIONE

3. Sarebbe opportuno evidenziare il ruolo importante delle autorità dei paesi ACP nella gestione della fase di attuazione dei progetti e nella predisposizione delle misure necessarie per la manutenzione delle infrastrutture dopo che sono state realizzate. La Commissione sottolinea l'importanza dei diversi poteri attribuiti dalle convenzioni di Lomé e dall'accordo di Cotonou alle istituzioni locali. In alcuni casi rilevati dalla Corte, le carenze nell'elaborazione dei progetti derivavano direttamente da studi ai quali la Commissione non aveva partecipato.

6. La Commissione riconosce che l'impostazione seguita dalla Corte ha consentito di individuare i principali tipi di problemi effettivamente connessi all'attuazione degli appalti di lavori. Essa rileva che l'audit non ha esaminato l'impatto economico dei progetti.

DIFFERENZE ECCESSIVE TRA CONTRATTI DI APPALTO E OPERE REALIZZATE

8. La Commissione ritiene che il livello per lo più soddisfacente dei lavori rappresenti un elemento positivo sia sotto il profilo della valutazione che del risultato. I progetti stradali oggetto dell'audit hanno avuto un esito economico positivo, in quanto hanno migliorato l'accesso ai mercati locali e favorito l'incremento del commercio regionale. Essi si inseriscono nell'elenco dei progetti stradali finanziati dagli ultimi anni '80, per circa 30 000 km, che hanno arrecato considerevoli benefici ai paesi e alle regioni interessati.

b) La Commissione ritiene che i rischi tecnici e finanziari relativi alle strade Addis Abeba-Jima e Addis Abeba-Woldiya in Etiopia siano ormai circoscritti.

c) Sono stati fatti sforzi notevoli per utilizzare gli insegnamenti tratti dalla realizzazione della strada Yaoundé-Ayos nel successivo progetto relativo alla strada Bertoua-Garoua -Boulai: presa in considerazione degli aspetti ambientali in sede di concezione del progetto, tempestiva individuazione e risoluzione dei problemi sorti durante l'esecuzione dei lavori e ottimizzazione del progetto in fase di esecuzione. A Zanzibar, l'aiuto è stato sospeso per un certo periodo, ma si sta preparando l'avvio di un progetto riveduto.

9. Compensare i costi supplementari mediante la riduzione o la soppressione di taluni lavori è una decisione che comporta la presa in considerazione dei costi e dei benefici delle soluzioni alternative e non costituisce di per sé una situazione anomala.

10. b) Per alcuni progetti una delle principali ragioni dell'aumento dei costi è stata la fissazione di specifiche più severe nella fase di esecuzione.

Riquadro 1, paragrafo 1. Il fatto che sia previsto un nuovo studio di fattibilità per l'ampliamento del tratto di strada Addis Abeba-Modjo non vuol dire che la progettazione dei lavori realizzati fosse inadeguata rispetto al traffico. Le modifiche introdotte nel progetto durante la costruzione, specialmente la terza corsia in salita, hanno fortemente contribuito a permettere un traffico sostanzialmente scorrevole alla velocità prevista dal progetto. Il nuovo studio di fattibilità potrebbe invece essere considerato un lavoro preventivo in un contesto in evoluzione, in quanto gli eventuali interventi basati sullo studio non saranno realizzati prima di altri otto-dieci anni. Per allora, il progetto esaminato avrà ben più di dieci anni di vita e avrà pertanto pienamente raggiunto il suo obiettivo.

Riquadro 1, paragrafo 2, primo trattino. Le opere di protezione nella città di Kousseri nel Camerun presentano una profondità insufficiente soltanto in determinati punti. Finora non sono stati segnalati problemi di stabilità.

Riquadro 1, paragrafo 2, secondo trattino. Per quanto riguarda i tre contratti stradali in Giamaica, una possibile soluzione senza alcun rischio di instabilità delle scarpate non era efficace in termini di costo. Il problema della banchina menzionato nella relazione della Corte era limitato ad alcuni tratti della strada. L'unica soluzione alternativa, ossia ridurre il numero di chilometri, non è stata adottata in quanto avrebbe comportato problemi di traffico permanenti.

Per quanto riguarda il progetto relativo al trattamento delle acque reflue in Giamaica, la valutazione ex post del progetto conclude che «entrambi gli impianti funzionano regolarmente e finora, in oltre tre anni di funzionamento, si sono registrati pochissimi guasti».

Per il porto di Zanzibar, si sta programmando l'avvio di un progetto riveduto.

11. Giustamente la Corte individua nella manutenzione delle strade il principale aspetto della sostenibilità delle reti stradali. La stessa conclusione figurava nella valutazione della Commissione relativa al settore dei trasporti del 1993-1994, nella quale, inoltre, si raccomandava di tener presente che una manutenzione sostenibile a livello di paese comportava il passaggio da un approccio incentrato sul progetto ad un approccio settoriale.

Nel 1996, in consultazione con gli Stati membri, la Commissione ha pubblicato il documento «Verso infrastrutture di trasporto sostenibili: un approccio settoriale concreto», inteso a fornire orientamenti pratici per il settore dei trasporti. Tali orientamenti delineano la strategia della Commissione a sostegno dei trasporti, con particolare riferimento al settore stradale, nei paesi in cui quello dei trasporti è un settore focale. Con la collaborazione degli Stati membri e della Banca mondiale sono stati elaborati programmi settoriali in molti paesi partner quali, ad esempio, Benin, Ghana, Senegal, Camerun, Ciad, Etiopia, Kenya, Tanzania, Uganda, Malawi, Madagascar, Mozambico e Zambia.

La comunicazione n. 422 della Commissione del luglio 2000 «Promuovere sistemi di trasporto sostenibili nella cooperazione allo sviluppo» elabora l'approccio settoriale fissando dei principi in materia di trasporti.

La comunicazione e gli orientamenti per il settore dei trasporti hanno fornito una solida base per gli «Orientamenti di programmazione per il settore dei trasporti» elaborati per il 9° FES. Questi ultimi affrontano i problemi relativi alla manutenzione segnalati dalla Corte e tracciano un piano per definire la strategia di risposta della CE in materia di trasporti nei documenti strategici nazionali e nei programmi indicativi nazionali.

La Commissione pertanto considera prioritaria la questione della manutenzione e della sostenibilità del settore stradale e nel 2002 ha avviato una valutazione globale dei suoi interventi nel settore dei trasporti. Tale valutazione esaminerà le questioni sollevate dalla Corte e fornirà un valido feedback per migliorare l'applicazione dell'approccio settoriale.

12. La Commissione e molti altri donatori condividono le preoccupazioni della Corte circa il controllo dei carichi per asse e la sicurezza stradale. L'applicazione delle norme relative al traffico è una questione complessa in quanto coinvolge molte agenzie e istituzioni quali, ad esempio, la polizia stradale, gli ispettori dell'agenzia per la viabilità e i tribunali locali. Inoltre, nell'Africa subsahariana gli esempi di buona pratica non sono molti. Problemi analoghi si registrano anche in altri settori.

In Etiopia, il governo sta iniziando ad attuare le raccomandazioni degli studi finanziati dalla CE sulla gestione dei carichi per asse e sull'aggiornamento delle norme relative al traffico.

Nei paesi ACP la sicurezza stradale non ha una posizione prioritaria nelle politiche governative, nonostante l'elevato costo economico e l'impatto sociale negativo degli incidenti. La CE sta fornendo sostegno ai governi di Etiopia e Lesotho per sensibilizzare maggiormente l'opinione pubblica sul tema della sicurezza stradale e ridurre gli incidenti.

Riquadro 2, paragrafo 1. I lavori di manutenzione in Camerun sono stati previsti in relazione ad una rete stradale prioritaria e non all'intera rete stradale nazionale, che è molto estesa. La situazione in questo campo, benché non ancora soddisfacente, è migliorata in misura sostanziale in seguito alla creazione del Fondo per la viabilità e all'avvio del programma finanziato dal FES «PERFED2», specialmente a livello di risorse mobilitate e capacità delle piccole e medie imprese e dei consulenti, ma anche in termini di risultati ottenuti.

Riquadro 2, paragrafo 2. In Etiopia, per consentire l'applicazione di multe ai veicoli sovraccarichi, si devono prima incorporare nell'attuale regolamento sui trasporti stradali le disposizioni necessarie. Nell'ottobre 2002 è stato ultimato uno studio finanziato nel quadro del FES che prevede un progetto di legge, che dovrebbe essere presentato al Parlamento all'inizio del 2003.

La necessità di controllare il parcheggio per ragioni di sicurezza o di stabilità strutturale è riconosciuta. La scelta della soluzione tecnica più appropriata (ossia costruzione di parcheggi o altri provvedimenti) è oggetto di discussione.

Per quanto riguarda la strada Addis Abeba-Jima, non è stato possibile effettuare la manutenzione sui tratti consegnati al contraente. L'imprevista sospensione dei lavori per quasi due anni ha compromesso nei tratti in questione il programma di manutenzione finanziato su risorse nazionali. Durante l'ultima stagione secca (2002), per ovviare alla situazione, sono stati eseguiti lavori di manutenzione nei tratti più deteriorati.

Riquadro 2, paragrafo 3. In Giamaica, la valutazione ex post del progetto relativo al trattamento delle acque reflue, ultimato nel novembre 2002, dà indicazioni per superare le carenze individuate, raccomandando in particolare di ridefinire un piano per il programma di assistenza agli utenti e di prevedere fosse biologiche e pozzi neri. Dalla fine del progetto è in corso la cooperazione con la commissione nazionale delle acque.

FATTORI CHE INCIDONO SUI RISULTATI DELL'ESECUZIONE DEGLI APPALTI

13. La Commissione è consapevole dell'importanza degli studi di progettazione e delle difficoltà cui possono dar luogo studi carenti.

La soluzione del problema consiste in parte nell'assicurare che il contratto per lo studio di progettazione sia aggiudicato principalmente in funzione della qualità tecnica, aspetto che ha assunto ulteriore importanza da quando sono state modificate le procedure di gara nel 2000.

14. Spetta all'amministrazione aggiudicatrice, che nel quadro della convenzione di Lomé è in generale il governo del paese ACP, prendere i provvedimenti necessari in caso di negligenza professionale.

15. Le attuali procedure per l'aggiudicazione degli appalti di servizi in vigore dal 2000 prevedono che sia attribuito maggior peso alla qualità tecnica, anche per quanto riguarda gli studi preparatori dei progetti infrastrutturali.

La Commissione ritiene che un miglioramento della qualità tecnica degli studi si possa ottenere aumentando il grado di precisione delle prescrizioni tecniche.

16. Al fine di evitare i problemi individuati dalla Corte, gli esperti ACP sono sempre associati ad esperti dell'UE nell'elaborazione degli studi e nelle altre attività di assistenza tecnica. La partecipazione locale può arrivare all'80 % delle persone/mese necessarie per l'esecuzione del contratto. Lo stesso criterio si applica ai contratti di lavori. Le imprese dell'UE subappaltano una parte considerevole del lavoro a imprese locali. Queste ultime beneficiano anche del trasferimento di tecnologia.

17. La Commissione sta rafforzando il controllo di qualità degli studi preparatori.

Specialmente nel caso di progetti complessi come le centrali idroelettriche, buoni risultati si possono ottenere firmando contratti separati con consulenti diversi da quelli responsabili degli studi preparatori.

Riquadro 3, paragrafo 2. Si sono rese necessarie delle modifiche agli studi preparatori per il progetto relativo alla strada Addis-Jima a causa di un deterioramento più rapido del previsto delle condizioni della strada tra il momento degli studi di progettazione e il periodo di costruzione, oppure per eseguire interventi più rispondenti agli effettivi requisiti del progetto. L'elevato potenziale espansivo dei materiali del terreno ha richiesto l'attuazione di soluzioni tecniche adeguate. I quantitativi del contratto sono stati pertanto modificati in funzione della soluzione tecnica infine adottata.

L'elaborazione tecnica del progetto relativo alla strada Addis Abeba-Woldiya è stata effettuata sotto la responsabilità e su finanziamento del governo etiope. È possibile che al momento della progettazione l'AER non sia stata in grado di individuare i potenziali problemi che essa comportava. La Commissione ha persino intrapreso a titolo precauzionale un accurato controllo del progetto della strada non appena è emerso che si sarebbero potuti presentare problemi analoghi in altri progetti finanziati dalla CE, come quello relativo alla strada Addis-Jima.

Le informazioni relative all'audit di Awassa sono esatte. Esse rivelano problemi di capacità a livello dell'amministrazione aggiudicatrice. Per migliorare la capacità amministrativa del ministero dell'Istruzione, in particolare per quanto riguarda le procedure di gara, è stato approvato e avviato un programma di sostegno (8. ACP. ET.021).

18. La Commissione riconosce che i fattori indicati rappresentano un problema. È inevitabile che siano necessari diversi mesi per l'espletamento delle procedure di gara e per la mobilitazione dell'impresa. Inoltre, possono trascorrere diversi mesi prima che la manodopera possa lavorare sui tratti di strada più remoti. Può pertanto esservi un intervallo di due-tre anni tra il completamento degli studi preparatori e l'esecuzione dei lavori di riparazione su alcuni tratti stradali. Il rapido incremento del volume di traffico sulle principali autostrade africane nel corso degli anni '90 e l'inadeguatezza dei dati relativi all'evoluzione del traffico rendono molto difficile per i progettatori prevedere le effettive esigenze di costruzione su tali periodi. A ciò si aggiungeva il fatto che la maggior parte delle strade che necessitano di una regolare manutenzione erano del tipo multistrato (bitume steso su granulato, in due o tre strati) e quindi soggette ad un rapido deterioramento sotto volumi di traffico sempre maggiori.

Ora, ogniqualvolta le risorse finanziarie disponibili lo consentono, le strade vengono progettate con una più elevata resistenza ai carichi per asse e costruite con asfalto premiscelato (il che assicura un livello di qualità di gran lunga superiore e, quindi, intervalli più lunghi tra gli interventi di manutenzione di grande portata).

19. Cfr. risposta al paragrafo 9.

20. Gli investimenti infrastrutturali richiedono risorse finanziarie considerevoli. Si adottano, caso per caso, soluzioni diverse, come ad esempio quella di limitare le dimensioni dell'infrastruttura prevista, che potrebbe essere comunque una soluzione efficace in termini di costo. Prossimamente la Commissione esaminerà quali soluzioni siano adeguate ai condizionamenti del nuovo regolamento finanziario per il FES.

Le nuove procedure per la selezione di consulenti adatti, l'insistenza sul fatto che gli studi preparatori devono essere interamente ultimati prima che venga presa la decisione di finanziamento e i limiti di tempo imposti dal nuovo regolamento finanziario dovrebbero assicurare una migliore strutturazione della progettazione e dei programmi di lavoro e di conseguenza far sì che gli aumenti dei costi siano molto meno frequenti.

21. La Commissione è consapevole delle difficoltà individuate dalla Corte.

- a) Le osservazioni fatte sono accolte in relazione ai progetti sottoposti ad audit. Le mancanze rilevate non avrebbero dovuto aver luogo in quanto il responsabile dei lavori dovrebbe di norma esercitare un attento controllo al riguardo per conto dell'amministrazione committente.
- b) Prima di modificare le attività di un appalto di lavori è normale considerare in modo esauriente e dettagliato tutte le conseguenze finanziarie e di altro genere (comprese quelle relative al calendario) che possono derivare dalle modifiche previste. La Commissione prende nota delle osservazioni della Corte e ricorderà ai servizi competenti di garantire l'applicazione delle disposizioni in tutti i casi.

- c) Gli attuali contratti di servizi della Commissione contengono tutte le disposizioni generali necessarie o consentono, caso per caso, appropriate modifiche nel quadro del capitolato speciale, per coprire le esigenze di controllo in questione. La Commissione vigilerà che queste disposizioni siano applicate.

- d) La Commissione ritiene che modifiche importanti, tali da avere sostanziali conseguenze finanziarie o di altro genere, debbano essere oggetto di una formale clausola aggiuntiva, con annotazione dei quantitativi finali (provvisori), e che un bilancio (in cifre dettagliate e globali) debba essere tenuto e regolarmente aggiornato.

La Commissione prende nota delle osservazioni della Corte e cercherà di assicurare che ne sia sempre tenuto conto.

- e) Modifiche significative dei quantitativi possono comportare condizioni di esecuzione diverse da quelle previste dal bando di gara. (Occorre notare che l'accordo su nuovi prezzi è un accordo tra il contraente e l'amministrazione committente).

- f) La Commissione prende nota delle osservazione della Corte e farà presente ai servizi competenti la necessità di verificare la giustificazione di tali modifiche.

22. La Commissione è d'accordo sulla necessità di individuare la migliore pratica in materia di revisione dei prezzi e sta elaborando una clausola di revisione da proporre alle delegazioni. Questo è un valido esempio del ruolo previsto per i servizi centrali dopo la deconcentrazione delle funzioni verso le delegazioni della Commissione, attualmente in corso.

23. La Commissione conviene che il programma di esecuzione previsto all'articolo 17 del capitolato generale degli appalti è uno strumento essenziale per il controllo dei lavori e che avrebbe dovuto essere disponibile in tutti i casi esaminati dalla Corte. La Commissione prenderà le misure necessarie per garantire il rispetto dell'articolo 17 da parte delle amministrazioni committente.

24. Cfr. le osservazioni sui reclami formulate dalla Commissione al paragrafo 32.

Per quanto riguarda il progetto Jima, si sono registrati progressi sostanziali in quanto l'amministrazione committente ha prontamente dato seguito ai reclami presentati dal contraente.

- a) È effettivamente preferibile esaminare i reclami man mano che vengono presentati anziché darvi globalmente seguito a fine contratto. La Commissione sta esaminando le procedure per garantire che per quanto possibile si dia seguito ai reclami non appena vengono inoltrati. La Commissione può non riuscire, a livello centrale o di delegazione, ad esaminare i reclami in tempo reale. I reclami sono avanzati dall'impresa nei confronti dell'amministrazione committente, il che rende difficile per la Commissione procedere da sola.

- c) Non sempre è possibile determinare il costo finanziario delle proroghe nel momento in cui vengono chieste; la Commissione comunque si adopererà per sviluppare adeguate capacità in materia.
- d) A norma dell'articolo 5 delle regole procedurali per la conciliazione e l'arbitrato dei contratti di appalto finanziati dal FES, una parte può, prima della richiesta di arbitrato, chiedere l'intervento amichevole della Commissione o la composizione della controversia mediante conciliazione.

La Commissione non è tenuta a dare seguito alle richieste di mediazione.

25. Il punto fondamentale da tener presente è che se sopraggiunge un imprevisto tecnico occorre trovare una soluzione appropriata. Tale soluzione va trovata rapidamente (altrimenti si devono sostenere i costi relativi al periodo di inattività dell'impresa), il che si traduce in un costo supplementare del progetto.

Compito della delegazione è valutare se sia stata scelta la soluzione finanziaria ottimale in relazione agli aspetti tecnici e alle conseguenze sul calendario dei lavori. Per quanto possibile, dal 2001, tutti gli studi tecnici e finanziari necessari (in loco e in sede) devono essere effettuati prima del finanziamento dei lavori. In tal modo si riduce notevolmente il rischio che si verifichino imprevisti di grande portata.

Un altro fattore che parallelamente dovrebbe contribuire a rendere meno frequenti modifiche impreviste di costo elevato è l'adozione del criterio di impegnare i consulenti che intervengono in fase di progettazione anche nella supervisione della fase esecutiva.

26. Il personale è soggetto a rotazione tra la sede centrale e le delegazioni, nonché tra le delegazioni, in settori di competenza diversificati.

La politica di deconcentrazione, che entrerà in vigore nella maggior parte dei paesi ACP nel 2004, influisce notevolmente su questo punto. Inoltre, il nuovo organigramma dei servizi centrali in corso di introduzione ha proprio lo scopo di rafforzare il ruolo di tali servizi per quanto riguarda la divulgazione delle migliori pratiche e la prestazione di sostegno tecnico.

27. Presso le delegazioni si effettuano due serie di controlli: finanziari/contabili e operativi. I primi, che sono quelli cui principalmente si riferisce questo punto, sono effettuati utilizzando il sistema contabile on-line o il sistema manuale usato precedentemente. Essi sono indirettamente basati sui controlli operativi eseguiti dal responsabile dei lavori e dai suoi rappresentanti, nonché sulla partecipazione diretta, periodica o puntuale, del personale operativo della delegazione a riunioni, visite, collaudi o altri eventi.

28. La riforma dei servizi Relex, compresa la deconcentrazione delle competenze verso le delegazioni, comporta un aumento del volume delle competenze settoriali a disposizione della Commissione. Inoltre, la Commissione cerca costantemente di migliorare la divulgazione tra i suoi servizi degli insegnamenti tratti dall'esperienza.

29. La Commissione conviene che i parametri e gli strumenti individuati, tra gli altri, dalla Corte sono importanti nella valutazione tecnica dei progetti infrastrutturali. Vengono svolti dei programmi di formazione che stanno contribuendo a migliorare la competenza tecnica del personale delle delegazioni. A Bruxelles, degli esperti settoriali stanno individuando le specifiche esigenze di formazione.

30. Le delegazioni assicuravano il controllo operativo necessario, come continuano a fare quelle non deconcentrate. In generale si avvalevano di un unico agente – un ingegnere, dalla cui esperienza e capacità dipendevano in gran parte gli aspetti operativi. Questa situazione corrispondeva alla politica e alle norme adottate per il personale delle delegazioni. In tale contesto, gli strumenti di gestione coprivano principalmente gli aspetti politici e altre questioni di natura non tecnica.

Si sta ora provvedendo a creare nelle delegazioni deconcentrate, come pure tra queste e la sede centrale, sistematici strumenti per il monitoraggio e la rendicontazione da parte degli agenti in loco. Si prevede che strumenti standard possano essere disponibili per la fine del 2003.

La situazione subirà entro breve un sostanziale cambiamento nelle delegazioni deconcentrate, in quanto, in conformità al nuovo regolamento finanziario, due agenti operativi (un iniziatore e un vidimatore) dovrebbero essere inseriti con due agenti competenti per gli aspetti finanziari/contrattuali e con il capo delegazione nel circuito dei visti, il che renderà difficile anticipare l'uno o l'altro dei visti e, quindi, inutile rivolgersi ufficiosamente al responsabile dei lavori. Si prevede la definizione di un chiaro sistema di funzionamento per la fine del 2003.

È pertanto molto probabile che i sistemi e gli strumenti di cooperazione operativa, controllo e rendicontazione che saranno infine adottati avranno un forte elemento di obbligatorietà, sulla base delle disposizioni del nuovo regolamento finanziario.

31. La guida pratica prevede una valutazione delle prestazioni degli uffici di consulenza.

32. Un reclamo non dà necessariamente luogo ad una controversia. Tuttavia, i reclami sono inevitabili e inerenti a questo tipo di contratti. (Cfr. gli articoli 21, 37, 38, 48 e 55 del capitolato generale dei contratti di lavori finanziati dal FES, che prevedono tutti la possibilità per il contraente di presentare reclami di qualche genere). Il fatto che l'unità sia a conoscenza soltanto di alcuni reclami conferma che non tutti i reclami danno luogo a controversie sottoposte alla Commissione.

33. Il sistema di gestione sarà ulteriormente migliorato con la prevista integrazione dell'OLAS nel CRIS.

34. Benché in pratica vi sia sempre stato un elevato livello di coinvolgimento e valorizzazione delle risorse umane locali nel corso della preparazione e dell'esecuzione di un progetto infrastrutturale, la Commissione si impegna ad assicurare nelle future convenzioni di finanziamento l'appropriata formulazione del rinvio all'articolo 275 della convenzione di Lomé.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

35. La Corte, nel suo esame degli appalti di lavori, ha evidenziato diversi complessi problemi per i quali si stanno cercando delle soluzioni (da parte non solo della Commissione, ma anche di altri donatori). I progetti in questione sono di per sé costosi e sono spesso attuati in zone remote che presentano particolari difficoltà (assenza delle strutture fondamentali, terreno difficile, conflitti armati ecc.) e in collaborazione con amministrazioni non abituate a gestire progetti di questa portata. La Commissione continuerà ad adoperarsi per trovare adeguate soluzioni contrattuali e tecniche.

Ormai tutti gli studi preparatori di carattere tecnico (in loco e in sede) e il preventivo dettagliato devono essere completati prima del finanziamento dei lavori e prima che i consulenti intervenuti in sede di progettazione siano incaricati della supervisione. Già questi due requisiti, introdotti dal 2001, dovrebbero di norma contribuire a ridurre in misura significativa il rischio di modifiche tecniche e, quindi, di un aumento dei costi.

36. La Corte riconosce che è difficile prevedere tutti i problemi che possono insorgere nell'esecuzione di un appalto di lavori di grande portata, in particolare di un appalto relativo alla costruzione di una strada in zone remote. La Commissione conviene tuttavia che in questo campo è necessaria una maggiore attenzione, specialmente per quanto riguarda la precisione delle prescrizioni relative agli studi preparatori.

37. La riorganizzazione dei servizi centrali avviata nel febbraio 2003, in funzione del processo di deconcentrazione, è intesa a far sì che il personale di tali servizi svolga proprio il ruolo raccomandato dalla Corte. Delle unità settoriali forniranno sostegno alle delegazioni. Unità separate assicureranno la gestione dei programmi che continueranno ad essere di competenza della sede centrale.

Il sistema di monitoraggio dei progetti da parte della Commissione è già stato oggetto di riforma nel 2002; esso dovrebbe periodicamente fornire informazioni sui progressi dei grandi progetti in rapporto ai loro obiettivi.

La guida pratica prevede una valutazione delle prestazioni dei consulenti.

Raccomandazione n. 1

38. Le procedure della Commissione per la selezione dei consulenti sono state completamente rivedute nel 2000. Uno degli obiettivi perseguiti era quello di far sì che potessero essere selezionati soltanto consulenti realmente competenti, in modo da garantire un adeguato livello qualitativo degli studi e, quindi, una significativa riduzione dell'incidenza dell'aumento dei costi negli appalti di lavori. Qualora talvolta fosse opportuno chiedere un secondo parere in merito alle perizie, il FES potrà fornire il finanziamento necessario.

Spetta all'amministrazione committente (nel caso dei paesi ACP si tratta in generale del governo) prendere i provvedimenti necessari in caso di negligenza professionale. La Commissione incoraggia le amministrazioni ad agire, ma spesso esse sono restie a farlo in quanto si tratta di affrontare procedure costose, difficili e lunghe.

In alcuni casi (ad esempio quando l'accesso materiale durante lo studio preparatorio è problematico), può essere difficile raggiungere il 10 %.

Raccomandazione n. 2

39. Le nostre attuali pratiche rispondono pienamente ai principi di questa raccomandazione che sono da noi condivisi.

Raccomandazione n. 3

40. L'attuale pratica della Commissione è quella di prevedere le competenze necessarie per risolvere i problemi di esecuzione, sia correnti che specifici o eccezionali, nel quadro del contratto di assistenza tecnica per la supervisione. Il capitolato generale attribuisce al responsabile dei lavori l'autorità necessaria per valutare e risolvere i problemi.

La Commissione aderisce pienamente a questa parte della raccomandazione, che sarà comunicata alle delegazioni affinché le sia dato debitamente seguito.

Raccomandazione n. 4

41. Questa riorganizzazione è stata intrapresa nel febbraio 2003 ed è in corso di attuazione.

Raccomandazione n. 5

42. Quanto raccomandato già rientra nelle modalità di preparazione e verifica dei progetti infrastrutturali attualmente previste dalla Commissione. Le misure di accompagnamento sono parte integrante delle proposte di finanziamento sottoposte all'approvazione del comitato FES e sono anche integrate nella convenzione di finanziamento firmata con lo Stato ACP. In particolare, per il settore dei trasporti, la Commissione richiede che siano ben definiti e concordati tra lo Stato ACP e la Commissione (nonché nella maggior parte dei casi con altri importanti donatori

internazionali) gli elementi essenziali di una politica nazionale dei trasporti sostenibile.

Raccomandazione n. 6

43. Il capitolato generale applicabile nel quadro del 9° FES è in corso di revisione, prima di un accordo con gli Stati membri e dell'adozione di una decisione del Consiglio dei ministri ACP-UE.
