



CORTE DEI CONTI  
EUROPEA

Relazione speciale n. 17

2012

ISSN 1831-0869

IL CONTRIBUTO DEL FONDO EUROPEO DI  
SVILUPPO (FES) PER UNA RETE STRADALE  
SOSTENIBILE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA





Relazione speciale N. 17 // 2012

# IL CONTRIBUTO DEL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO (FES) PER UNA RETE STRADALE SOSTENIBILE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA

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

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

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

Relazione speciale n. 17 // 2012

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

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.  
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012

ISBN 978-92-9237-971-1  
doi:10.2865/37340

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

*Printed in Luxembourg*

# INDICE

## Paragrafi

I-VIII	<b>SINTESI</b>
1-6	<b>INTRODUZIONE</b>
1-3	<b>LO SVILUPPO E LA MANUTENZIONE DI UNA RETE STRADALE IN GRADO DI SODDISFARE IL FABBISOGNO COSTITUISCONO UNA GRANDE SFIDA PER L'AFRICA SUBSAHARIANA</b>
4-6	<b>IL FES FORNISCE UN COSPICUO SOSTEGNO FINANZIARIO AL SETTORE STRADALE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA</b>
7-9	<b>ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT</b>
10-44	<b>OSSERVAZIONI</b>
10-22	<b>NONOSTANTE I PROGRESSI COMPIUTI, LE INFRASTRUTTURE STRADALI DELL'AFRICA SUBSAHARIANA NON SONO ALCORA SOSTENIBILI</b>
11-15	LE STRADE DELL'AFRICA SUBSAHARIANA SI DETERIORANO PIÙ RAPIDAMENTE DEL PREVISTO
16-22	I PAESI PARTNER POTREBBERO FARE DI PIÙ PER MIGLIORARE LA SOSTENIBILITÀ DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI
23-44	<b>LA COMMISSIONE POTREBBE PROMUOVERE IN MANIERA PIÙ INCISIVA LA SOSTENIBILITÀ DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI</b>
25-33	LA CONDIZIONALITÀ APPLICATA DALLA COMMISSIONE HA UN IMPATTO MODERATO
34-39	LA COMMISSIONE NON SFRUTTA APPIENO IL DIALOGO POLITICO
40-44	LA COOPERAZIONE TECNICA HA PRODOTTO RISULTATI UTILI MA LIMITATI
45-48	<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b>
45-47	<b>CONCLUSIONI</b>
48	<b>RACCOMANDAZIONI</b>

<b>ALLEGATO I</b>	—	<b>IMPEGNI DEL FES NEL SETTORE STRADALE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA (1995 – 2011)</b>
<b>ALLEGATO II</b>	—	<b>PAESI VISITATI DALLA CORTE</b>
<b>ALLEGATO III</b>	—	<b>PANORAMICA DEI RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE</b>
<b>ALLEGATO IV</b>	—	<b>RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL BENIN</b>
<b>ALLEGATO V</b>	—	<b>RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL BURKINA FASO</b>
<b>ALLEGATO VI</b>	—	<b>RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL CAMERUN</b>
<b>ALLEGATO VII</b>	—	<b>RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL CIAD</b>
<b>ALLEGATO VIII</b>	—	<b>RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DELLA TANZANIA</b>
<b>ALLEGATO IX</b>	—	<b>RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DELLO ZAMBIA</b>

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE**

# SINTESI

## I.

Le strade sono fondamentali ai fini dell'integrazione regionale, della crescita economica, dello sviluppo sociale, dell'efficacia della pubblica amministrazione e della sicurezza. Nell'Africa subsahariana il trasporto di merci e passeggeri avviene prevalentemente su strada (oltre l'80 % dei movimenti complessivi di beni e servizi) e le esigenze di trasporto sono in rapida crescita.

## II.

La Commissione è uno dei donatori principali per quanto concerne il settore stradale nell'Africa subsahariana. Il trasporto su strada rappresenta un settore cruciale per la strategia di cooperazione del FES con la maggior parte dei paesi di tale regione. A livello finanziario rappresenta di gran lunga il settore più importante, con circa 7 400 milioni di euro di fondi FES impegnati nella regione dal 1995 al 2011.

## III.

La Corte ha verificato se il FES abbia contribuito efficacemente alla sostenibilità della rete stradale nell'Africa subsahariana, se le infrastrutture stradali finanziate dal FES siano sostenibili e se la Commissione ne promuova efficacemente la sostenibilità. L'audit è stato incentrato sulla sostenibilità tecnica, finanziaria e istituzionale delle infrastrutture per il trasporto stradale e ha considerato 48 programmi finanziati a partire dal 1995 nell'ambito dell'ottavo, nono e decimo FES in sei paesi partner: Benin, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Tanzania e Zambia. Durante le visite, gli auditor hanno esaminato circa 2 400 chilometri di strade finanziate dal FES.

## IV.

La Corte conclude che la Commissione è parzialmente efficace nel sostenere una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana.

**V.**

I paesi partner visitati dalla Corte non fanno abbastanza per garantire la sostenibilità delle infrastrutture stradali. In tutti i paesi partner visitati, le strade presentano, in misura diversa, un livello di deterioramento precoce. La maggior parte di questi paesi ha adottato riforme istituzionali che prevedono in particolare la creazione di fondi ed enti per la viabilità e ha compiuto notevoli progressi nella manutenzione stradale, ma ovunque rimangono molte sfide da affrontare per garantire una manutenzione adeguata. Nonostante la spesa per la manutenzione stradale sia aumentata nel tempo in tutti i paesi partner visitati dalla Corte, essa resta comunque insufficiente a coprire il fabbisogno. Uno dei motivi principali è la priorità conferita nei bilanci nazionali al riattamento e alla modernizzazione della rete viaria piuttosto che agli interventi di manutenzione.

**VI.**

La maggior parte dei paesi partner visitati dalla Corte non ha dimostrato un impegno sufficiente nell'attuare misure efficaci volte a ridurre l'incidenza del sovraccarico dei veicoli, che si ripercuote pesantemente sull'aspettativa di vita delle strade e sui costi di manutenzione. La legislazione regionale e nazionale sul carico per asse non è applicata in modo efficace e non viene dedicata sufficiente attenzione alle cause di fondo del carico eccessivo dei veicoli, quali accordi illegali per la spartizione del mercato tra i fornitori dei servizi di trasporto su gomma, controlli stradali non ufficiali e l'assenza di competitività delle altre modalità di trasporto, in particolare della rete ferroviaria.

**VII.**

La Commissione è parzialmente efficace nel promuovere l'adozione e l'attuazione delle riforme del settore necessarie a superare gli ostacoli esistenti per una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana. Il modo in cui la Commissione utilizza le condizioni previste per la concessione del sostegno finanziario costituisce un incentivo moderato. Ciò si ripercuote anche sul dialogo politico, che non è pienamente sfruttato dalla Commissione, pur essendosi dimostrato determinante nel promuovere il progresso in alcune aree, in particolare per quanto riguarda il quadro istituzionale e i finanziamenti per la manutenzione stradale. La cooperazione tecnica finanziata dalla Commissione si è rivelata meno fruttuosa di quanto si potesse prevedere.

**VIII.**

La Corte raccomanda alla Commissione di orientare meglio, sotto molti aspetti, le risorse del FES e di sfruttare più efficacemente le condizioni associate ai programmi, il dialogo politico con i governi dei paesi partner e la cooperazione tecnica, in modo da massimizzare l'efficacia del sostegno allo sviluppo offerto dal FES ai fini di una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana.

# INTRODUZIONE

## LO SVILUPPO E LA MANUTENZIONE DI UNA RETE STRADALE IN GRADO DI SODDISFARE IL FABBISOGNO COSTITUISCONO UNA GRANDE SFIDA PER L'AFRICA SUBSAHARIANA

1. Le strade e altre infrastrutture di trasporto sono fondamentali ai fini dell'integrazione regionale, della crescita economica, dello sviluppo sociale, dell'efficacia della pubblica amministrazione e della sicurezza. Nell'Africa subsahariana il trasporto per merci e passeggeri avviene prevalentemente su strada (oltre l'80 % dei movimenti complessivi di beni e servizi) e le esigenze di trasporto sono in rapida crescita parallelamente all'aumento demografico, alla crescente urbanizzazione e all'intensificarsi delle attività commerciali<sup>1</sup>.
2. Rispetto ad altre regioni, l'Africa subsahariana presenta una densità di strade asfaltate molto più limitata<sup>2</sup> e le economie di tanti paesi, in particolare quelli senza sbocco sul mare, dipendono fortemente da un numero relativamente modesto di corridoi internazionali nei quali si concentra la maggior parte del traffico. Tuttavia, per quanto fisicamente scarsa, la rete viaria è relativamente estesa in confronto al numero di abitanti e ai livelli di reddito nazionali<sup>3</sup>. Ne consegue un elevato onere finanziario per la manutenzione, che peraltro è notevolmente cresciuto negli ultimi anni a causa soprattutto della tendenza al rialzo dei prezzi del petrolio e della concorrenza insufficiente tra gli appaltatori.
3. La vita utile prevista dai progetti per la maggior parte delle strade asfaltate dell'Africa subsahariana è di 15 anni, purché siano svolti interventi di manutenzione ordinaria che includono la pulizia annuale dei canali di drenaggio, la potatura della vegetazione e la riparazione delle buche. Al termine di tale periodo le strade necessitano di un riattamento<sup>4</sup>. L'aspettativa di vita di una strada può essere prolungata da 15 a 20 anni o più se la manutenzione periodica, ossia il rifacimento del manto stradale<sup>5</sup>, viene compiuta ogni otto-dieci anni. La progettazione delle strade tiene conto del volume di traffico previsto e di un carico per asse massimo di 13 tonnellate. Il deterioramento è molto più rapido quando la strada è soggetta a carichi per asse più elevati, in quanto al crescere del sovraccarico il grado di deterioramento subisce un aumento esponenziale.

<sup>1</sup> Commissione europea, direzione generale dello Sviluppo e della cooperazione — EuropeAid, *European Development Cooperation in Infrastructure: a review of the past twelve years*, 2008, pag. 6.

<sup>2</sup> L'Africa subsahariana possiede in media 204 chilometri di strade per ogni mille chilometri quadrati, contro una media mondiale di 944 chilometri per mille chilometri quadrati. Fonte: «The burden of maintenance: roads in sub-Saharan Africa», *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, giugno 2008, Banca mondiale, Washington.

<sup>3</sup> L'Africa subsahariana dispone di una rete viaria complessiva di 6,55 chilometri per ogni milione di dollari USA di prodotto interno lordo, contro una media mondiale di 3,47 chilometri per milione di dollari USA di prodotto interno lordo. Fonte: «The burden of maintenance: roads in sub-Saharan Africa», *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, giugno 2008, Banca mondiale, Washington.

<sup>4</sup> Lavori finalizzati a ripristinare l'infrastruttura qualora il deterioramento prodottosi vada oltre la condizione in cui l'intervento di rafforzamento strutturale superficiale (manutenzione) non costituisca più un'opzione tecnica soddisfacente. Ciò implica anche la ricostruzione del corpo stradale (base e sottobase).

<sup>5</sup> Copertura di una strada esistente con un nuovo strato di usura, o rimozione dello strato superiore e applicazione di un nuovo strato di usura.

## IL FES FORNISCE UN COSPICUO SOSTEGNO FINANZIARIO AL SETTORE STRADALE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA

4. Il Fondo europeo di sviluppo (FES) rappresenta lo strumento principale per la concessione di aiuti dell'Unione europea a favore della cooperazione allo sviluppo nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico e nei paesi e territori d'oltremare. Il FES è gestito dalla Commissione, uno dei donatori principali per il settore stradale nell'Africa sub sahariana<sup>6</sup>. Il trasporto stradale è un settore cruciale per la strategia di cooperazione del FES con la maggior parte dei paesi dell'Africa subsahariana, ed è il principale settore di cooperazione del Fondo europeo di sviluppo, con circa 7 400 milioni di euro di fondi FES impegnati nella regione dal 1995 al 2011 (cfr. *allegato I*).
5. La comunicazione della Commissione del luglio 2000 definisce i principi che, secondo la Commissione, dovrebbero guidare la cooperazione con i paesi terzi nel settore dei trasporti<sup>7</sup>. Tale documento delinea un approccio settoriale globale valido per tutte le modalità di trasporto e fornisce una strategia per lo sviluppo di sistemi di trasporto sostenibili. Il documento sottolinea che la creazione di un trasporto sostenibile nei paesi in via di sviluppo dipende dall'impegno a riformare la governance del settore e dall'elaborazione di strategie di trasporto accessibili in termini di costi. Ciò significa, in particolare, che ai trasporti deve essere destinata una quota adeguata dei bilanci nazionali, dando priorità alla manutenzione.
6. L'intervento del FES nel settore del trasporto stradale nell'Africa subsahariana si attua principalmente mediante progetti<sup>8</sup>, destinati perlopiù a finanziare la costruzione, la modernizzazione<sup>9</sup> e/o il riattamento delle strade principali. La Commissione sostiene inoltre il bilancio per il settore stradale<sup>10</sup> nei paesi in cui reputa che sussistano politiche settoriali ben definite. Nell'ambito del nono FES, sono stati attuati programmi di questo genere in Etiopia e Zambia. Con il decimo FES, finora sono state firmate convenzioni di finanziamento con Benin, Etiopia, Malawi, Mozambico, Tanzania e Zambia<sup>11</sup>. Il sostegno del FES può essere infine associato a prestiti commerciali, concessi ad esempio dalla Banca europea per gli investimenti. In questi casi, parte del contributo FES è erogato tramite il partenariato UE-Africa per le infrastrutture sotto forma di sovvenzioni, assistenza tecnica o abbuoni di interesse. Tale meccanismo di finanziamento è stato impiegato in Camerun e Zambia.

<sup>6</sup> A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, il 1° dicembre 2010 è stato istituito il Servizio europeo per l'azione esterna che, insieme ai servizi competenti della Commissione, prepara le decisioni della Commissione per l'assegnazione di fondi ai vari paesi, i documenti di strategia nazionale e regionale e i programmi indicativi nazionali e regionali, nell'ambito del ciclo di programmazione per la maggior parte degli strumenti di azione esterna.

<sup>7</sup> COM(2000) 422 def., del 6 luglio 2000. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo — Promuovere sistemi di trasporto sostenibili per la cooperazione allo sviluppo. Il Consiglio ha accolto con favore questa comunicazione il 31 maggio 2001, nota 9985/01.

<sup>8</sup> Fra il 1995 e il 2011, sono stati impegnati per i progetti 6 676 milioni di euro, pari a circa il 90 % degli impegni complessivi.

<sup>9</sup> Lavori intesi ad accrescere la capacità della strada in termini di traffico e sicurezza, di norma mediante la pavimentazione di strade di ghiaia o il rafforzamento della pavimentazione esistente.

<sup>10</sup> Fra il 1995 e il 2011 per i programmi di sostegno al bilancio per il settore stradale sono stati impegnati 715 milioni di euro, pari a circa il 10 % degli impegni totali.

<sup>11</sup> È attualmente in fase di elaborazione una convenzione di finanziamento per il sostegno al bilancio settoriale in Ruanda.

## ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

7. La Corte ha inteso valutare se il FES abbia contribuito efficacemente alla sostenibilità della rete stradale nell'Africa subsahariana e si è concentrata su due questioni:
- a) Le infrastrutture stradali finanziate dal FES sono sostenibili?
  - b) La Commissione promuove la sostenibilità delle infrastrutture stradali in modo efficace?
8. L'audit ha esaminato la sostenibilità tecnica, finanziaria e istituzionale delle infrastrutture per il trasporto su strada dell'Africa subsahariana, prendendo in considerazione i programmi finanziati a partire dal 1995 nell'ambito dell'ottavo, nono e decimo FES.
9. L'audit, espletato fra aprile 2011 e gennaio 2012, ha compreso l'esame della documentazione, colloqui con il personale presso i servizi centrali della Commissione e visite in sei paesi: Benin, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Tanzania e Zambia (cfr. *allegato II*). Tali paesi sono stati selezionati in base a quattro criteri: rilevanza della spesa del FES, copertura geografica di almeno tre regioni dell'Africa, paesi con diversi tipi di programmi e paesi confinanti per coprire gli aspetti regionali. Gli impegni contratti dal FES per il settore stradale nei paesi visitati a partire dal 1995 ammontano a 1 959 milioni di euro, pari al 26,5 % degli impegni FES contratti per questo settore nell'Africa subsahariana nel periodo considerato. Durante le visite, gli auditor hanno intervistato il personale della delegazione UE, i rappresentanti delle autorità nazionali (quali ministeri delle infrastrutture, fondi ed enti per la viabilità, uffici statistici e istituzioni superiori di controllo) e altri donatori. Sono stati esaminati 48 programmi e ispezionati visivamente circa 2 400 chilometri di strade finanziate dal FES per verificarne le condizioni e individuare possibili segni di deterioramento nonché le cause principali.

## OSSERVAZIONI

### **NONOSTANTE I PROGRESSI COMPIUTI, LE INFRASTRUTTURE STRADALI DELL'AFRICA SUBSAHARIANA NON SONO ANCORA SOSTENIBILI**

- 10.** La Corte ha verificato se le strade dell'Africa subsahariana siano soggette ad un deterioramento prematuro e se i paesi partner svolgano un'adeguata manutenzione delle rispettive infrastrutture stradali e applichino misure efficaci contro il sovraccarico dei veicoli.

<sup>12</sup> Solco incavato nel manto stradale prodotto dal passaggio dei veicoli.

<sup>13</sup> Fratture a chiazze del manto stradale.

### **LE STRADE DELL'AFRICA SUBSAHARIANA SI DETERIORANO PIÙ RAPIDAMENTE DEL PREVISTO**

- 11.** Più di due terzi delle strade ispezionate dalla Corte nei sei paesi visitati presentano condizioni ritenute da buone a ottime e possono ancora essere utilizzate come da progetto (cfr. quarta colonna dell'*allegato III*), ma una percentuale elevata presenta, in diversa misura, i segni di un deterioramento precoce (cfr. quinta colonna dell'*allegato III*). In alcuni casi, il danno era limitato a sezioni specifiche, in altri era più diffuso. Le cause principali sono il sovraccarico dei veicoli (che provoca la formazione di ormaie<sup>12</sup>, fessurazioni e scagliatura della superficie<sup>13</sup>), una manutenzione inadeguata e, in misura minore, carenze di progettazione o lavori di costruzione scadenti. L'aspettativa di vita di queste strade è, di conseguenza, ridotta.



VEICOLO SOVRACCARICO

- 12.** In Benin, Burkina Faso e Ciad, la causa principale del deterioramento prematuro delle strade è il sovraccarico dei veicoli. Il problema è molto più contenuto in Tanzania e Zambia. I tassi più elevati di carichi per asse eccessivi sono stati riscontrati in Benin (45,9 %) <sup>14</sup> e Burkina Faso (22,3 %) <sup>15</sup>. Uno studio finanziato dal FES ha concluso che l'aspettativa di vita utile per il 44 % della rete asfaltata del Burkina Faso si riduce da 15 a meno di quattro anni a causa del continuo passaggio di veicoli con carichi eccessivi <sup>16</sup>.
- 13.** L'altra causa dominante del prematuro deterioramento delle strade va ricercata in una manutenzione inadeguata. Le operazioni di manutenzione ordinaria spesso sono effettuate in ritardo. I canali di drenaggio, per esempio, spesso non vengono puliti prima della stagione delle piogge, il che può provocare un grave deterioramento della strada. La Corte ha riscontrato che in Camerun, a causa di un drenaggio insufficiente, alcuni tratti di strada sono stati spazzati via dall'acqua, rendendo necessarie riparazioni d'emergenza incisive e più onerose. In Benin e in Ciad, la riparazione delle buche e la potatura della vegetazione ai margini delle strade non sono svolte al momento opportuno, con una conseguente riduzione del livello di fruibilità della strada e un rapido aumento delle esigenze di manutenzione future. Anche la manutenzione periodica delle strade ispezionate non era stata svolta come previsto.
- 14.** In alcuni tratti delle strade ispezionate, il deterioramento prematuro era dovuto a una progettazione inadeguata o a lavori di costruzione scadenti. Se l'incremento del traffico in Benin e Burkina Faso a seguito della crisi politica in Costa d'Avorio non era prevedibile, in altri casi gli studi avevano sottostimato tale incremento. La Corte ha già esaminato la performance dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES, e in particolare la qualità degli studi effettuati <sup>17</sup>.
- 15.** L'*allegato III* fornisce una panoramica dei risultati dei controlli effettuati in loco dalla Corte. Gli *allegati da IV a IX* contengono le carte geografiche dei sei paesi visitati, che riportano i progetti di infrastrutture stradali finanziati a partire dal settimo FES, ed espongono in maniera più dettagliata i risultati dei controlli svolti in loco dalla Corte.

<sup>14</sup> *Campagne de pesage des charges à l'essieu, rapport final*, Hydroplan, dicembre 2006.

<sup>15</sup> *Rapport sur les activités de contrôle de la charge à l'essieu et du PTAC dans les postes frontaliers du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2011*, Ministère des transports, des postes et de l'économie numérique.

<sup>16</sup> *Étude des impacts de la réduction des charges des véhicules poids lourds*, ottobre 2008.

<sup>17</sup> Relazione speciale n. 8/2003 sull'esecuzione dei lavori di infrastruttura finanziati dal FES (GU C 181 del 31.7.2003).

## **I PAESI PARTNER POTREBBERO FARE DI PIÙ PER MIGLIORARE LA SOSTENIBILITÀ DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI**

### **È NECESSARIO CHE I PAESI PARTNER MIGLIORINO IN MANIERA SIGNIFICATIVA LA MANUTENZIONE STRADALE**

- 16.** I paesi partner hanno compiuto notevoli progressi nell'istituzione di un adeguato quadro istituzionale generale con una netta separazione dei compiti fra ministeri ed enti per la viabilità specializzati. Tutti i paesi visitati hanno istituito fondi per la viabilità allo scopo di raccogliere e gestire le risorse di bilancio destinate alla manutenzione stradale, incoraggiati e sostenuti in questo dai partner allo sviluppo, inclusa la Commissione, al fine di garantire un flusso stabile di risorse per gli interventi di manutenzione. In Burkina Faso, Camerun e Zambia, i fondi per la viabilità non godono di una fonte di finanziamento indipendente. Poiché i proventi dei pedaggi confluiscono nel bilancio generale, gli stanziamenti di bilancio corrispondenti non vengono poi destinati a tale finalità oppure il trasferimento dei fondi avviene in ritardo.
- 17.** Tanzania e Zambia dispongono di enti per la viabilità funzionanti, che sono responsabili della programmazione, degli appalti e della supervisione delle opere di manutenzione<sup>18</sup>. In Benin, Burkina Faso, Camerun e Ciad, tali mansioni competono ai relativi ministeri che, rispetto agli enti specializzati, hanno tempi più lunghi per la stipula dei contratti a causa di una capacità amministrativa limitata e di procedure di appalto più farraginose. Ne consegue che i lavori di manutenzione stradale sono svolti in ritardo o rimangono incompiuti.
- 18.** Le amministrazioni dei paesi partner risentono di carenze di capacità che influenzano la loro abilità nell'organizzazione di studi, nella raccolta di dati sulle condizioni delle strade, nella programmazione della manutenzione stradale in base alle necessità, nella gestione dei contratti di opere e nella supervisione della manutenzione. A eccezione del Ciad, i paesi visitati hanno istituito criteri di priorità chiari e adeguati per la programmazione della manutenzione stradale, ma nella pratica in Burkina Faso, Camerun e Ciad la programmazione non è basata su una valutazione globale e aggiornata delle condizioni delle strade e delle necessità contingenti.
- 19.** In tutti i sei paesi, la maggior parte delle opere di manutenzione è externalizzata e affidata a imprese private, molte delle quali non dispongono delle attrezzature necessarie, di manodopera competente e della capacità finanziaria per effettuare interventi di qualità. In Benin, per esempio, la riparazione delle buche è risultata inferiore agli standard in un quarto dei casi esaminati.

<sup>18</sup> Tuttavia questi enti per la viabilità non godono ancora dell'auspicata autonomia decisionale in merito alla programmazione della manutenzione e allo stanziamento delle risorse a tale attività.



MANUTENZIONE STRADALE ORDINARIA

- 20.** La spesa per la manutenzione stradale è aumentata in tutti i paesi visitati, ma risulta ancora insufficiente a preservare la rete viaria. Secondo le informazioni fornite dalle autorità nazionali, la copertura dei finanziamenti per le esigenze di manutenzione riconosciute varia dal 38 % in Burkina Faso al 68 % in Camerun. Ciò si deve in parte alle carenze nella riscossione delle tasse con destinazione specifica, anche se la causa principale del considerevole deficit di finanziamento è l'elevata priorità attribuita nei bilanci nazionali dei paesi partner al riattamento e alla modernizzazione della rete viaria. Nei paesi visitati la manutenzione rappresenta, in media, appena un quarto della spesa complessiva destinata al settore stradale<sup>19</sup>.
- 21.** La conseguenza principale del deficit di finanziamento è la ritardata o mancata effettuazione della manutenzione periodica. I paesi partner tendono a trascurare tali interventi anche perché non sono dettati da una necessità evidente: le strade possono ancora essere utilizzate come da progetto, anche se il rifacimento del manto stradale è necessario per prevenire l'esigenza di interventi più costosi nel prossimo futuro, quali il riattamento e talvolta la ricostruzione della strada stessa. Il deficit di finanziamento è in parte coperto dai partner allo sviluppo, tra cui la Commissione, che finanziano le opere di manutenzione periodica nonché gli interventi di riattamento e ricostruzione. In questi paesi, l'assenza di una manutenzione periodica adeguata genera seri rischi per la sostenibilità delle reti viarie. Rende necessari lavori di riattamento più onerosi e riduce risorse di bilancio disponibili per la modernizzazione e l'espansione della rete viaria, cruciali anch'esse per lo sviluppo nazionale.

<sup>19</sup> Lo studio «*The Burden of Maintenance: roads in sub-Saharan Africa*», del giugno 2008, svolto dalla Banca mondiale, Washington, è giunto alla conclusione che gli investimenti rappresentano due terzi della spesa complessiva. In base alla pratica di altri paesi, l'equilibrio fra investimenti e manutenzione dovrebbe avvicinarsi a un rapporto di 50/50.

## I PAESI PARTNER DEVONO IMPEGNARSI MAGGIORMENTE PER LA RIDUZIONE DEL SOVRACCARICO DEI VEICOLI

22.

Varie organizzazioni regionali africane hanno adottato disposizioni legislative finalizzate ad armonizzare le politiche nazionali sui trasporti e le relative modalità di attuazione, in particolare riguardo ai carichi massimi per asse. Tuttavia, sussistono delle differenze tra le legislazioni regionali e la loro applicazione da parte delle autorità nazionali è eterogenea e in generale tardiva<sup>20</sup>.

- a) Benin e Burkina Faso hanno dimostrato un impegno insufficiente nel contrastare efficacemente il sovraccarico dei veicoli. La rete di pese a ponte non è adatta al controllo del carico per asse e non garantisce un'adeguata copertura su scala nazionale, la politica di «alleggerimento» (*offloading*)<sup>21</sup> non viene applicata e le multe sono troppo basse per fungere da deterrente. Insufficienti sono anche gli sforzi per contrastare le cause di fondo del sovraccarico dei veicoli, in particolare gli elevati prezzi dei trasporti dovuti ai tempi di attesa ai confini, le barriere stradali non ufficiali<sup>22</sup>, lo sfruttamento inefficiente della capacità di trasporto a seguito di accordi illeciti fra i trasportatori per la spartizione del mercato<sup>23</sup> e la scarsa competitività delle altre modalità di trasporto, in particolare le ferrovie<sup>24</sup>;
- b) Camerun e Ciad hanno adottato politiche appropriate e nell'insieme dispongono di attrezzature adeguate al controllo dei veicoli. Tuttavia, tali politiche non sono attuate in modo efficace e non viene prestata la dovuta attenzione ai vincoli che ostacolano l'efficacia delle regolamentazioni relative al sovraccarico dei veicoli, quali gli elevati costi dei trasporti e la presenza di veicoli troppo grandi;
- c) Tanzania e Zambia hanno un quadro normativo nazionale adeguato e un giusto approccio, che include controlli sistematici resi possibili da un'ampia rete di pese a ponte, l'applicazione di multe e l'alleggerimento obbligatorio dei veicoli non conformi. Il tasso di sovraccarico per asse è pari all'1,6 %<sup>25</sup> in Tanzania e al 3,3 %<sup>26</sup> in Zambia. In questi due paesi, il deterioramento delle strade dovuto al sovraccarico dei veicoli è molto più lieve rispetto agli altri quattro Stati presi in esame (cfr. paragrafo 12), ma vi sono margini di miglioramento per quanto concerne la raccolta e l'analisi dei dati, nonché l'ampliamento e la modernizzazione delle infrastrutture per la pesatura a ponte.

<sup>20</sup> Cfr. relazione speciale n. 18/2009 «L'efficacia del sostegno del FES per l'integrazione economica regionale in Africa orientale e occidentale» (<http://eca.europa.eu>).

<sup>21</sup> Rimozione dal veicolo del carico in eccesso.

<sup>22</sup> Una barriera stradale non ufficiale è una forma di corruzione che consiste in blocchi del traffico per controlli illeciti e la riscossione di tangenti.

<sup>23</sup> Pertanto il sovraccarico dei veicoli non è dovuto a una capacità di trasporto insufficiente.

<sup>24</sup> Cfr. in particolare «Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors», *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, luglio 2008 e «Africa's Infrastructure: A Time for Transformation», Banca mondiale, 2010.

<sup>25</sup> Statistiche 2009/2010 sul sovraccarico dei veicoli, TANROAD.

<sup>26</sup> Programma per il controllo del carico per asse — Relazione dello studio di valutazione d'impatto, ente per lo sviluppo della viabilità, 2008.

## **LA COMMISSIONE POTREBBE PROMUOVERE IN MANIERA PIÙ INCISIVA LA SOSTENIBILITÀ DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI**

**23.** I programmi della Commissione prevedono non soltanto finanziamenti per le infrastrutture stradali o il sostegno ai bilanci settoriali, ma anche altri tre elementi che devono essere adeguatamente combinati fra loro per massimizzare le probabilità che gli investimenti del FES siano ben spesi:

- a) la definizione di condizioni collegate agli obiettivi del programma e concordate con il paese partner. I programmi di sostegno settoriale al bilancio includono anche un meccanismo a quota variabile che riflette l'enfasi crescente posta sulla gestione orientata ai risultati. Questo meccanismo intende fornire un incentivo al paese partner, dal momento che la quota variabile da corrispondere dipende dal grado di conseguimento dei target per gli indicatori di performance selezionati;
- b) il dialogo politico con il governo del paese partner in merito alla definizione e all'attuazione di politiche e strategie settoriali adeguate per il conseguimento di un trasporto stradale sostenibile;
- c) la cooperazione tecnica finalizzata ad aiutare il paese partner a rafforzare le capacità di elaborazione e gestione di politiche e la capacità delle imprese private incaricate della manutenzione.

**24.** La presente sezione valuta se la Commissione promuova efficacemente la sostenibilità delle infrastrutture stradali. La Corte ha verificato se:

- a) le condizioni previste dal programma, concordate dalla Commissione con i paesi partner, siano pertinenti e se siano rispettate;
- b) nel dialogo politico la Commissione affronti le principali debolezze delle politiche e reagisca in modo tempestivo e opportuno ove l'impegno del paese partner a compiere progressi non sia soddisfacente;
- c) la cooperazione tecnica fornita nell'ambito dei programmi di sostegno del FES sia incentrata sui principali bisogni in termini di capacità istituzionali e se stia producendo i risultati auspicati.

## LA CONDIZIONALITÀ APPLICATA DALLA COMMISSIONE HA UN IMPATTO MODERATO

### L'APPROCCIO DELLA COMMISSIONE RIGUARDO ALL'UTILIZZO DELLE CONDIZIONI

- 25.** I programmi di sostegno settoriale al bilancio esaminati dalla Corte prevedono, quale condizione generale, l'attuazione di riforme della politica nel settore stradale, anche se spesso non indicano chiaramente come valutare se i progressi siano soddisfacenti<sup>27</sup>. Di conseguenza diventa difficile per la Commissione valutare in modo strutturato se la condizione sia stata rispettata. La posizione della Commissione nel dialogo politico risulta anch'essa indebolita [cfr. paragrafi da 34 a 39, lettera d)].
- 26.** Gli indicatori di performance definiti per le quote variabili del sostegno settoriale al bilancio [cfr. paragrafo 23, lettera a)] sono pertinenti, ma spesso risentono della scarsa affidabilità dei dati o di obiettivi irrealistici<sup>27</sup>. In Tanzania, per esempio, gli obiettivi di gestione dell'ente per la viabilità sono meno ambiziosi di quelli definiti dal programma di sostegno settoriale al bilancio del FES; il che indica che o quest'ultimo non fornisce al paese partner gli incentivi necessari, oppure che gli obiettivi fissati sono troppo ottimistici.
- 27.** Nei progetti di investimento per le infrastrutture stradali, le modalità con cui la Commissione utilizza le condizioni non incentivano sufficientemente i paesi partner ad attenervisi. Le condizioni definite non sono giuridicamente vincolanti, bensì presentate nelle convenzioni di finanziamento come «misure di accompagnamento» che devono essere intraprese dal paese partner. Nella pratica, la Commissione approva di norma contratti di opere tra i paesi partner e i contraenti indipendentemente dall'adozione o meno di misure di accompagnamento. Essa è quindi tenuta a erogare il finanziamento FES per tali contratti e non ha sufficiente autorità per imporre al paese partner di rispettare le condizioni. La Commissione fissa raramente precondizioni che devono essere soddisfatte prima di decidere se firmare una convenzione di finanziamento, indire una gara d'appalto o approvare un contratto per lo svolgimento dei lavori. Nei pochi casi in cui ha adottato questo approccio, la Commissione è risultata più efficace (cfr. *riquadri 1 e 2*).

<sup>27</sup> Tre dei quattro programmi esaminati dalla Corte.

## RIQUADRO 1

**UTILIZZO DA PARTE DELLA COMMISSIONE DI PRECONDIZIONI CHIARE PER IL SOSTEGNO FES IN BURKINA FASO**

A seguito dei mancati progressi nella lotta al sovraccarico dei veicoli, la Commissione ha individuato misure chiare e incisive da introdursi nei seguenti ambiti:

- o l'utilizzo delle pese a ponte esistenti per i controlli del carico ai confini;
- o la costruzione di sei nuove pese a ponte;
- o l'intervento dell'ente di nuova istituzione per l'applicazione della legislazione sul sovraccarico dei veicoli.

La necessità di tali misure era stata discussa dal paese e dai partner allo sviluppo in occasione dell'analisi congiunta annuale 2009, ed era stata concordata la loro attuazione entro marzo 2010. Poiché nella pratica le misure non erano state introdotte, la Commissione ha deciso di posporre la firma della convenzione di finanziamento per un nuovo progetto di investimento relativo a infrastrutture stradali<sup>28</sup> fino al dovuto intervento del governo. Nonostante i ritardi, l'approccio ha avuto successo e la convenzione di finanziamento è stata firmata nel febbraio 2011.

<sup>28</sup> Programma «*Appui sectoriel infrastructures et transports*».

## RIQUADRO 2

**UTILIZZO DA PARTE DELLA COMMISSIONE DI PRECONDIZIONI CHIARE PER IL SOSTEGNO FES IN CAMERUN**

In base ad alcuni programmi di sostegno per la rete viaria nell'ambito del nono e decimo FES, il governo doveva soddisfare alcune condizioni prima che la Commissione avviasse la procedura di appalto per i lavori stradali; tali condizioni riguardavano elementi ben precisi, quali gli stanziamenti annui del governo per la manutenzione stradale e l'adozione di varie riforme delle politiche entro una determinata scadenza. Una volta che le condizioni sono state soddisfatte, è stato possibile dare inizio ai lavori stradali.

#### CONDIZIONI RELATIVE ALLA MANUTENZIONE STRADALE

**28.** I progetti finanziati dal FES ed esaminati dalla Corte prevedevano poche condizioni inerenti alle riforme istituzionali<sup>29</sup>. In Benin e Burkina Faso, nonostante le importanti sfide in tale ambito, non sono state fissate condizioni al riguardo. Negli altri paesi visitati, le condizioni stabilite erano pertinenti e sono state rispettate. In Zambia, per esempio, sono stati istituiti un fondo<sup>30</sup> e un ente<sup>31</sup> per la viabilità e le imposte sul carburante sono riscosse entro i termini stabiliti e devolute interamente al fondo per la viabilità. Le condizioni, tuttavia, non affrontavano alcune debolezze istituzionali di fondo, quali la mancanza di autonomia dell'ente per la viabilità della Tanzania, il suo scarso peso nel controllo e nella supervisione del bilancio e la limitata capacità delle autorità locali di mantenere le strade rurali.

**29.** Nell'associare le condizioni al proprio intervento, la Commissione presta molta attenzione al bisogno dei paesi partner di incrementare gli stanziamenti per la manutenzione stradale. Ciò ha contribuito, per esempio, a risolvere il persistente problema degli arretrati nei pagamenti del Tesoro al fondo per la viabilità in Benin e Zambia. Inoltre ha notevolmente ridotto l'evasione nel pagamento delle imposte sul gasolio in Tanzania. La spesa per manutenzione ha registrato un cospicuo aumento nell'ultimo decennio in tutti i paesi visitati dalla Corte, ma non è ancora sufficiente a mantenere le strade in buono stato. La Commissione non ha inoltre affrontato la questione dell'alta priorità data in molti bilanci nazionali alla modernizzazione e al riattamento della rete stradale, piuttosto che a un'adeguata manutenzione della rete esistente. Inoltre, spesso le condizioni non sono abbastanza precise in termini di obiettivi e tempistica, sebbene siano stati recentemente compiuti progressi in tal senso in Burkina Faso, Ciad e Zambia.

#### CONDIZIONI RELATIVE AL SOVRACCARICO DEI VEICOLI

**30.** Nonostante il problema sia rilevante ai fini della sostenibilità delle infrastrutture stradali nella maggior parte dei paesi considerati (cfr. paragrafo 12), nel definire le condizioni per i programmi la Commissione non ha prestato la dovuta attenzione al sovraccarico dei veicoli. Alcuni programmi prevedono qualche condizione al riguardo ma, a eccezione del Burkina Faso, la Commissione non ha seguito un approccio sistematico.

<sup>29</sup> Dei 48 progetti esaminati dalla Corte, 31 non prevedevano condizioni.

<sup>30</sup> Agenzia nazionale per il fondo per la viabilità.

<sup>31</sup> Ente per lo sviluppo della viabilità.



ORMAIA CAUSATA DA VEICOLI SOVRACCARICHI

- 31.** Le condizioni sono spesso irrealistiche, richiedono controlli sistematici immediati e l'imposizione di multe, presentano indicazioni vaghe circa gli obiettivi quantificati da raggiungere e la tempistica, non permettono una valutazione di conformità obiettiva e non forniscono alla Commissione una valida base per un dialogo politico mirato a promuovere l'impegno delle autorità ad attuare riforme. Un'eccezione è il programma di sostegno in Ciad nell'ambito del nono FES<sup>32</sup>, che specifica i progressi da compiere, vale a dire l'istituzione di ulteriori punti di controllo e di una squadra di controllo mobile, nonché l'aggiornamento della legislazione.
- 32.** In Benin, dove il problema del sovraccarico dei veicoli è particolarmente grave, il recente programma della Commissione di sostegno settoriale al bilancio<sup>33</sup> fissa degli obiettivi quantificati legati ai casi di sovraccarico più vistosi<sup>34</sup>. Tale approccio non è coerente con quello adottato dalla Commissione in altri paesi della stessa regione al fine di promuovere l'applicazione della legislazione regionale.

<sup>32</sup> Il programma 2005 «*Appui à la politique sectorielle des transports: entretien routier et axes économiques*».

<sup>33</sup> Programma 2009 «*Appui au secteur des transports*».

<sup>34</sup> Veicoli con almeno un carico per asse in eccesso di 20 tonnellate.

- 33.** Con l'eccezione del Camerun (cfr. **riquadro 3**), la Commissione non ha modificato il proprio approccio quando i paesi hanno compiuto progressi insufficienti nella riduzione del sovraccarico dei veicoli.

#### **LA COMMISSIONE NON SFRUTTA APPIENO IL DIALOGO POLITICO**

- 34.** La qualità del dialogo varia considerevolmente in base all'impegno di ciascun paese partner a introdurre riforme, ma nell'insieme il dialogo politico ha un'efficacia moderata. La capacità della Commissione di reagire in modo fermo e commisurato alle circostanze ove si riscontrino progressi insoddisfacenti è limitata dal suo approccio riguardo all'uso di condizioni associate ai programmi (cfr. paragrafi da 25 a 33).

#### **DIALOGO POLITICO SULLA MANUTENZIONE STRADALE**

- 35.** Nella maggior parte dei paesi visitati, la Commissione compie sforzi notevoli per coltivare un dialogo politico esaustivo sul tema della manutenzione stradale, affronta tematiche pertinenti e formula raccomandazioni utili. Il dialogo si è dimostrato essenziale in particolare per l'istituzione di fondi ed enti per la viabilità e per il miglioramento della gestione del bilancio, della programmazione della manutenzione stradale e della supervisione dei lavori.

### **RIQUADRO 3**

#### **DESTINAZIONE DEGLI AIUTI DEL FES ALLA SOSTENIBILITÀ DELLA RETE VIARIA ESISTENTE IN CAMERUN**

La revisione intermedia del nono FES compiuta nel 2004 ha constatato un deterioramento della rete viaria. Solo il 22 % della rete era in buono stato, contro il 43 % di cinque anni prima. Il rapido deterioramento delle strade è stato principalmente attribuito alla manutenzione insufficiente. In considerazione di questa tendenza al peggioramento, la Commissione ha deciso di mantenere la dotazione finanziaria assegnata al settore dei trasporti spostandola però dalla costruzione di una nuova strada, come inizialmente concordato, al riattamento delle strade esistenti. Ciò ha contribuito a migliorare le condizioni generali della rete viaria. Parte dei fondi è stata impiegata anche per finanziare la costruzione e il riattamento delle pesce a ponte, al fine di migliorare i controlli sul sovraccarico dei veicoli, una causa importante del prematuro deterioramento delle infrastrutture stradali. Con questa reazione ferma e pragmatica la Commissione ha trasmesso il messaggio che una manutenzione adeguata e l'impegno a ridurre il sovraccarico dei veicoli rappresentano chiare priorità per il suo sostegno.

- 36.** Un aspetto fondamentale ripetutamente affrontato dalla Commissione nel dialogo politico con tutti i paesi partner è l'assegnazione di risorse finanziarie insufficienti alla manutenzione stradale (cfr. paragrafo 20). Gli sforzi della Commissione, insieme a quelli degli altri partner allo sviluppo, si sono dimostrati utili a promuovere un incremento della spesa per la manutenzione nella maggior parte dei paesi partner. Tale obiettivo è stato raggiunto concentrandosi su misure concrete, quali il tempestivo e integrale trasferimento dei proventi dei pedaggi stradali ai fondi per la viabilità, un incremento delle imposte sul carburante, miglioramenti nella riscossione delle tasse con destinazione specifica e la ricerca di nuove fonti di finanziamento.
- 37.** La Commissione, tuttavia, ha prestato poca attenzione al fatto che molti paesi partner, nella gestione del bilancio, attribuivano la priorità alla modernizzazione e al riattamento della rete viaria, anziché all'ottimizzazione delle infrastrutture stradali esistenti mediante un'adeguata manutenzione.



ASSENZA DI MANUTENZIONE ORDINARIA

- 38.** Mentre in Burkina Faso, dove il governo detiene la piena responsabilità della riforma della politica in tale settore, il dialogo politico si è dimostrato efficace, negli altri paesi partner si sono ottenuti risultati più modesti:
- a) in Camerun le importanti riforme istituzionali concordate con la Commissione nel 2004 erano ancora in sospeso nel 2011. Poiché non monitorava sistematicamente l'attuazione dell'accordo, la Commissione non ha potuto reagire in modo tempestivo e adeguato;
  - b) in Zambia la Commissione, in coordinamento con altri partner allo sviluppo, ha sospeso nel 2009 i programmi di sostegno settoriale al bilancio a seguito dei progressi insufficienti riscontrati nella riforma della politica, in particolare in merito alla manutenzione stradale. Il dialogo politico è relativamente migliorato, ma l'attuazione del piano d'azione concordato procede a rilento. Nel 2010 la Commissione ha comunque deciso di finanziare un nuovo importante progetto di investimento nel settore stradale, senza vincolarlo ad alcuna condizione;
  - c) in Ciad il dialogo politico è limitato, in quanto non esiste un quadro strutturato per il dialogo nel settore dei trasporti e la Commissione non utilizza a tale scopo esami annuali congiunti. La Commissione, ad esempio, non ha reagito alle recenti modifiche al bilancio che hanno determinato una significativa riduzione delle risorse finanziarie destinate alla manutenzione stradale;
  - d) per contro, in Zambia la Commissione ha reagito in modo tempestivo e adeguato allo scarso impegno dimostrato dal governo e all'insufficiente risposta al dialogo (cfr. **riquadro 4**).

#### RIQUADRO 4

#### **EFFICACE RICORSO AL DIALOGO POLITICO DA PARTE DELLA COMMISSIONE A FRONTE DELLO SCARSO IMPEGNO DIMOSTRATO DAL GOVERNO DELLO ZAMBIA NELL'INTRODUZIONE DELLE RIFORME**

Nel 2009, in coordinamento con altri partner allo sviluppo, la Commissione ha sospeso la maggior parte dei finanziamenti per il settore stradale, in particolare i programmi di sostegno settoriale al bilancio, a causa dei progressi insoddisfacenti compiuti dal governo nel conseguimento degli obiettivi della strategia settoriale, dell'assegnazione di risorse finanziarie insufficienti alla manutenzione stradale nonché della debole risposta del governo al dialogo politico. Inoltre, una relazione dell'auditor generale dello Zambia del marzo 2010 ha rilevato l'esistenza di problemi nell'aggiudicazione degli appalti, nella gestione e nella supervisione dei lavori, nonché di impegni contratti superando gli stanziamenti di bilancio. La sospensione dei programmi di aiuto ha trasmesso un segnale forte al governo, che ha mostrato una maggiore apertura al dialogo politico. Sono state avviate riunioni ad alto livello per discutere come predisporre l'adozione e l'attuazione di una strategia settoriale realistica e riconquistare la fiducia dei partner allo sviluppo. Un risultato importante è stato l'accordo sottoscritto nel dicembre 2010 sui piani d'azione a breve, medio e lungo termine per la risoluzione di problemi in questo settore. Tuttavia, i programmi di sostegno al bilancio della Commissione rimangono sospesi, in quanto il governo non ha ancora adottato una strategia settoriale adeguata.

**DIALOGO POLITICO SUL SOVRACCARICO DEI VEICOLI**

- 39.** L'efficacia del dialogo politico della Commissione sul sovraccarico dei veicoli varia da un paese all'altro ed è risultata fruttuosa nella metà dei casi:
- a) il dialogo è stato fruttuoso in Zambia grazie all'alta priorità data dal governo alla risoluzione del problema e al buon coordinamento tra i partner allo sviluppo. Ciò ha consentito notevoli miglioramenti ed ora in Zambia il problema del sovraccarico dei veicoli è molto più contenuto che non in tanti altri paesi. Una situazione analoga si osserva in Tanzania, dove non si è ravvisata la necessità di un dialogo politico su questo aspetto [cfr. paragrafo 22, lettera c)];
  - b) in Camerun, nel 2004, la Commissione e altri partner allo sviluppo hanno stretto un accordo con il governo in merito alle riforme della politica per migliorare i controlli sul sovraccarico dei veicoli. Il dialogo è stato efficace soprattutto per l'ampliamento delle infrastrutture di controllo, il miglioramento della raccolta dei dati e le campagne di sensibilizzazione. Queste riforme hanno ridotto l'incidenza del sovraccarico dall'84 % del 1998 al 13 % nel 2011. Ulteriori progressi sono ostacolati da un impegno insufficiente del paese partner nell'attuare alcune riforme concordate, quali l'«alleggerimento» sistematico dei veicoli sovraccarichi, l'applicazione di multe ai veicoli che trasportano carburante (attualmente esenti) e il ritiro delle licenze agli autotrasportatori che hanno commesso ripetute infrazioni alle disposizioni sul sovraccarico;
  - c) in Benin e in Burkina Faso il dialogo politico sul sovraccarico dei veicoli è piuttosto recente e affronta i principali punti di debolezza, ma finora ha riportato un successo limitato a causa di un impegno insufficiente da parte dei paesi partner nell'adottare e attuare le riforme [cfr. paragrafo 22, lettera a)]. In Benin la Commissione non ha reagito tempestivamente e con sufficiente fermezza all'assenza di progressi, ad esempio sospendendo la sottoscrizione di nuovi contratti o sovvenzioni di finanziamento. In Burkina Faso la Commissione ha finalmente intrapreso nel 2010 un'azione più incisiva (cfr. **riquadro 1**), che ha portato all'introduzione di un sistema di controllo del carico e a una nuova dinamica del dialogo politico;
  - d) il dialogo politico sul sovraccarico dei veicoli in Ciad è stato molto limitato in quanto manca un quadro adeguato [cfr. paragrafo 38, lettera c)]. I temi in questione sono stati appena sollevati dalla Commissione e il paese partner ha intrapreso poche iniziative per risolvere il problema.

## **LA COOPERAZIONE TECNICA HA PRODOTTO RISULTATI UTILI MA LIMITATI**

### **COOPERAZIONE TECNICA PER LA MANUTENZIONE STRADALE**

- 40.** La cooperazione tecnica finanziata dal FES ha affrontato significative debolezze nelle capacità istituzionali in fatto di manutenzione stradale, ma in alcuni casi non si è concentrata sulle lacune principali:
- a) in Burkina Faso non è stata fornita alcuna cooperazione tecnica per sostenere la riforma del fondo per la viabilità, per l'avvio operativo dell'ente per la viabilità e per il rafforzamento delle capacità delle imprese private;
  - b) in Camerun la cooperazione tecnica non ha riguardato i complessi meccanismi delle gare d'appalto e
  - c) in Tanzania non sono state affrontate le lacune nelle capacità dell'ente per la viabilità, delle amministrazioni locali e delle imprese private.
- 41.** In molti dei paesi partner visitati, il sostegno verte sui rilievi per la verifica delle condizioni stradali e sulla costituzione di banche dati delle strade per migliorare l'affidabilità delle informazioni su cui si basa la programmazione delle opere di manutenzione. La cooperazione tecnica ha contribuito inoltre all'elaborazione di strategie per il settore stradale e ha migliorato la supervisione degli interventi di manutenzione. Le attività di formazione sono state rivolte prevalentemente al ministero, al personale dell'ente e del fondo per la viabilità e in alcuni casi al personale di imprese private che si occupano di manutenzione stradale. Tali attività sono state ben organizzate ed efficaci. Gli studi tecnici in diversi settori, quali studi di fattibilità, revisioni della spesa pubblica e studi sulla riscossione delle imposte sul carburante e altre tasse o sull'intermodalità dei trasporti, hanno fornito informazioni utili per il processo decisionale.

**42.** Tuttavia, l'attuazione della cooperazione tecnica è stata spesso ostacolata da varie difficoltà; i fondi stanziati sono stati pertanto utilizzati solo in parte e la sostenibilità dei risultati è sovente a rischio:

- a) in Benin le attività pianificate nell'ambito del nono FES non sono state svolte come previsto, in parte a causa delle difficoltà di comunicazione fra gli esperti e le controparti nazionali. I risultati sono stati modesti anche a causa dello scarso coinvolgimento delle autorità nazionali;
- b) in Ciad i cospicui stanziamenti per la cooperazione tecnica previsti nell'ambito del nono FES sono stati impiegati solo in minima parte, a causa sia delle difficoltà incontrate nel reperire e mantenere le competenze necessarie per lavorare in condizioni molto difficili, sia della limitata capacità di assorbimento da parte delle autorità nazionali. È improbabile che la banca dati sulle condizioni delle strade sia mantenuta aggiornata, considerate le scarse risorse disponibili su scala nazionale. La Commissione ha fornito anche un importante sostegno finanziario per l'istituzione di un'ente per la viabilità, che è ancora ben lungi dall'essere operativo nonostante le dichiarazioni di sostegno politico da parte del governo;
- c) in Camerun la cooperazione tecnica si è dimostrata efficace nel rafforzare la capacità del ministero riguardo alla supervisione dei lavori di manutenzione, ma si è dovuto annullare il sostegno previsto per il miglioramento della gestione degli appalti per la mancanza di interesse da parte del paese partner;
- d) in Tanzania gli studi finanziati dalla Commissione hanno prodotto raccomandazioni utili in merito, ad esempio, all'assegnazione di risorse di bilancio all'ente per la viabilità e ad altre istituzioni, che però non sono state ancora messe in atto;
- e) in Zambia la cooperazione tecnica con l'ente e il fondo per la viabilità ha avuto successo ed è probabile che i risultati siano sostenibili. La cooperazione tecnica con gli uffici regionali dell'ente per la viabilità e le autorità stradali locali responsabili per la manutenzione della rete viaria nelle aree rurali si è dimostrata invece meno efficace.

#### **COOPERAZIONE TECNICA PER IL SOVRACCARICO DEI VEICOLI**

**43.** La cooperazione tecnica a sostegno delle misure volte a ridurre l'incidenza del sovraccarico dei veicoli è un'iniziativa recente e limitata in tutti i paesi, ad eccezione dello Zambia, grazie all'alta priorità data dal governo a questo tema e al buon coordinamento fra i partner allo sviluppo.

- 44.** Negli altri paesi partner, la Commissione ha tuttavia finanziato, nell'ambito della cooperazione tecnica, studi di grande pertinenza, fra cui:
- a) in Benin, un'indagine completa, finanziata dal FES, che servirà a migliorare la cooperazione del FES in merito alla questione del sovraccarico;
  - b) in Ciad, due studi svolti nel 2008 hanno contribuito all'elaborazione di una strategia nazionale per il controllo del sovraccarico dei veicoli;
  - c) uno studio condotto nel 2008 in Burkina Faso ha gettato le basi per la tabella di marcia adottata nel 2010 dall'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale per l'applicazione della legislazione regionale;
  - d) in Camerun il FES ha finanziato audit e studi diagnostici sul sistema di controllo del sovraccarico dei veicoli, che si sono dimostrati utili per l'elaborazione di piani d'azione volti a migliorare i controlli. Il FES ha fornito inoltre consulenza e formazione per una più efficiente gestione della rete di pese a ponte;
  - e) in Tanzania la Commissione sta attualmente elaborando un programma di grande rilievo incentrato sul miglioramento della governance, sulla gestione dei controlli sul sovraccarico e sul potenziamento della rete di pese a ponte (cfr. **riquadro 5**).

#### RIQUADRO 5

### **IL SOSTEGNO GLOBALE DELLA COMMISSIONE PER IL MIGLIORAMENTO DEI CONTROLLI SUL SOVRACCARICO DEI VEICOLI NELLA COMUNITÀ DELL'AFRICA ORIENTALE (EAC)**

La Commissione sta elaborando un programma regionale di sostegno per lo sviluppo e la modernizzazione dei sistemi di controllo del sovraccarico dei veicoli lungo il corridoio centrale che collega Burundi, Repubblica democratica del Congo, Ruanda, Tanzania e Uganda. Questo progetto da 16 milioni di euro riveste grande importanza per la sostenibilità delle infrastrutture stradali, dal momento che il carico eccessivo dei veicoli è stato ritenuto la causa principale del prematuro cedimento della pavimentazione delle autostrade principali nella Comunità dell'Africa orientale (EAC). Il progetto intende sostenere le iniziative in corso in questa regione, e aspira a contribuire alla riduzione del sovraccarico dei veicoli migliorando la legislazione vigente, fornendo uno strumento per la sua applicazione e affrontando le inefficienze che favoriscono la pratica del sovraccarico. Nella prima fase, saranno riviste e armonizzate le normative della Comunità dell'Africa orientale e saranno prese in esame le tematiche di governance legate alla gestione delle stazioni delle pese a ponte. Nella seconda fase, sarà elaborato un progetto dettagliato per la costruzione e la modernizzazione di cinque-sette pese a ponte, che sarà attuato nella terza e ultima fase. Il progetto si concentrerà inoltre sul miglioramento della governance e sulla gestione dei sistemi di controllo del sovraccarico dei veicoli, allo scopo di ridurre i tempi di attesa e migliorare il flusso dei trasporti lungo il corridoio centrale.



STRADE IN OTTIME CONDIZIONI

# CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

## CONCLUSIONI

45. La Corte conclude che il sostegno della Commissione per una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana è parzialmente efficace.
46. I paesi partner visitati dalla Corte non fanno abbastanza per garantire la sostenibilità delle infrastrutture stradali. Le strade presentano, in misura diversa, segni di deterioramento precoce. Sebbene la maggior parte dei paesi partner visitati abbia compiuto notevoli progressi nella manutenzione stradale, permangono delle sfide in tutti i paesi. Per quanto concerne le istituzioni, malgrado l'adozione di alcune riforme, rimangono ancora molte debolezze da affrontare. La spesa per la manutenzione stradale, che nel tempo è aumentata in tutti i paesi partner visitati dalla Corte, è ancora insufficiente e spesso i lavori di manutenzione vengono effettuati in ritardo o in modo incompleto. I progressi nel contrastare il sovraccarico dei veicoli, che influenza in maniera importante le aspettative di vita delle strade e i costi di manutenzione, sono insoddisfacenti nella maggior parte dei paesi partner.
47. La Commissione, uno dei principali donatori nel settore stradale, è parzialmente efficace nel promuovere l'adozione e l'attuazione delle riforme politiche necessarie a superare gli ostacoli esistenti per una rete viaria sostenibile nell'Africa subsahariana. Il modo in cui la Commissione utilizza le condizioni associate al sostegno finanziario costituisce un incentivo moderato. Spesso la Commissione non reagisce in maniera appropriata quando i paesi partner non tengono fede agli impegni assunti, il che va a scapito della sua credibilità. Ciò si ripercuote anche sul dialogo politico, che non è pienamente sfruttato dalla Commissione, sebbene si sia rivelato determinante nel promuovere il progresso in alcuni settori, specie per quanto riguarda il quadro istituzionale e i fondi destinati alla manutenzione stradale. La cooperazione tecnica finanziata dalla Commissione si è dimostrata meno efficace di quanto si potesse prevedere.

## RACCOMANDAZIONI

- 48.** La Corte formula le seguenti raccomandazioni, con l'intento di rendere più efficace il sostegno allo sviluppo fornito dal FES per una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana:

### RACCOMANDAZIONE 1 RIPARTIZIONE DELLE RISORSE

Il Servizio europeo per l'azione esterna e la Commissione dovrebbero orientare i finanziamenti del FES per il settore stradale verso ambiti in cui si possano ottenere i massimi benefici. A tal fine dovrebbero:

- a) concentrare le risorse nel settore stradale dei paesi partner che attuano politiche settoriali adeguate al raggiungimento di un trasporto stradale sostenibile, con misure pertinenti e credibili per il miglioramento della manutenzione stradale e la risoluzione del problema del sovraccarico dei veicoli;
- b) in altri paesi, in particolare quelli in cui il FES ha finanziato cospicui investimenti nelle infrastrutture stradali in passato, concentrare le risorse del FES sul sostegno istituzionale, sulla manutenzione della rete viaria esistente e sull'espansione delle infrastrutture per il controllo del carico per asse;
- c) ove opportuno, potenziare l'effetto leva delle risorse del FES associando queste sovvenzioni a prestiti e promuovendo la partecipazione del settore privato ai finanziamenti per la modernizzazione e l'espansione della rete stradale.

## RACCOMANDAZIONE 2 CONDIZIONI E DIALOGO POLITICO

La Commissione dovrebbe fare un uso più incisivo delle condizioni associate ai programmi e rafforzare il dialogo politico. A tal fine dovrebbe:

- a) definire condizioni formali chiare, misurabili e con scadenze precise in merito alle principali riforme necessarie per la manutenzione stradale e per il problema del sovraccarico dei veicoli;
- b) ove opportuno, valersi di precondizioni nella programmazione e nei singoli programmi di sostegno, subordinando sistematicamente la firma delle convenzioni di finanziamento, l'indizione delle gare d'appalto per i lavori e la firma dei contratti all'avvenuto adempimento delle condizioni;
- c) condurre analisi periodiche e strutturate sul rispetto delle condizioni, nonché valutazioni periodiche sul settore stradale del paese e valutazioni di progetto ex-post;
- d) verificare in modo sistematico a distanza di tempo le conclusioni sul rispetto delle condizioni e i risultati delle valutazioni, concentrandosi sui motivi per cui non sono stati eventualmente compiuti i progressi previsti dal piano e sulle necessarie misure correttive;
- e) reagire in modo fermo, proporzionale e tempestivo in caso di un impegno insoddisfacente da parte dei governi nell'affrontare le tematiche sollevate dalla Commissione e le sue raccomandazioni, eventualmente sospendendo o cancellando i finanziamenti del FES a singoli programmi o al settore stradale nel suo insieme.

### RACCOMANDAZIONE 3 COOPERAZIONE TECNICA

In linea con la strategia volta a rendere più efficace l'assistenza per lo sviluppo delle capacità<sup>35</sup>, la Commissione dovrebbe:

- a) cercare di garantire un credibile coinvolgimento del governo per le attività pianificate, comprovata dalla disponibilità di un adeguato livello di risorse umane e di bilancio a livello nazionale durante e dopo il programma;
- b) dedicarsi maggiormente alle cause di fondo del sovraccarico dei veicoli, quali gli ostacoli a un mercato dei trasporti con dinamiche normali;
- c) ove necessario, sostenere i paesi partner aiutandoli a svolgere una valida analisi economica per stabilire un equilibrio ottimale fra la manutenzione e l'ampliamento della propria rete stradale, considerando tutti i criteri pertinenti di ordine economico, sociale, ambientale, finanziario, tecnico e operativo.

<sup>35</sup> *Reforming technical cooperation and project implementation units for external aid provided by the European Commission — A backbone strategy*, luglio 2008.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Karel PINXTEN, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 16 ottobre 2012.

*Per la Corte dei conti*

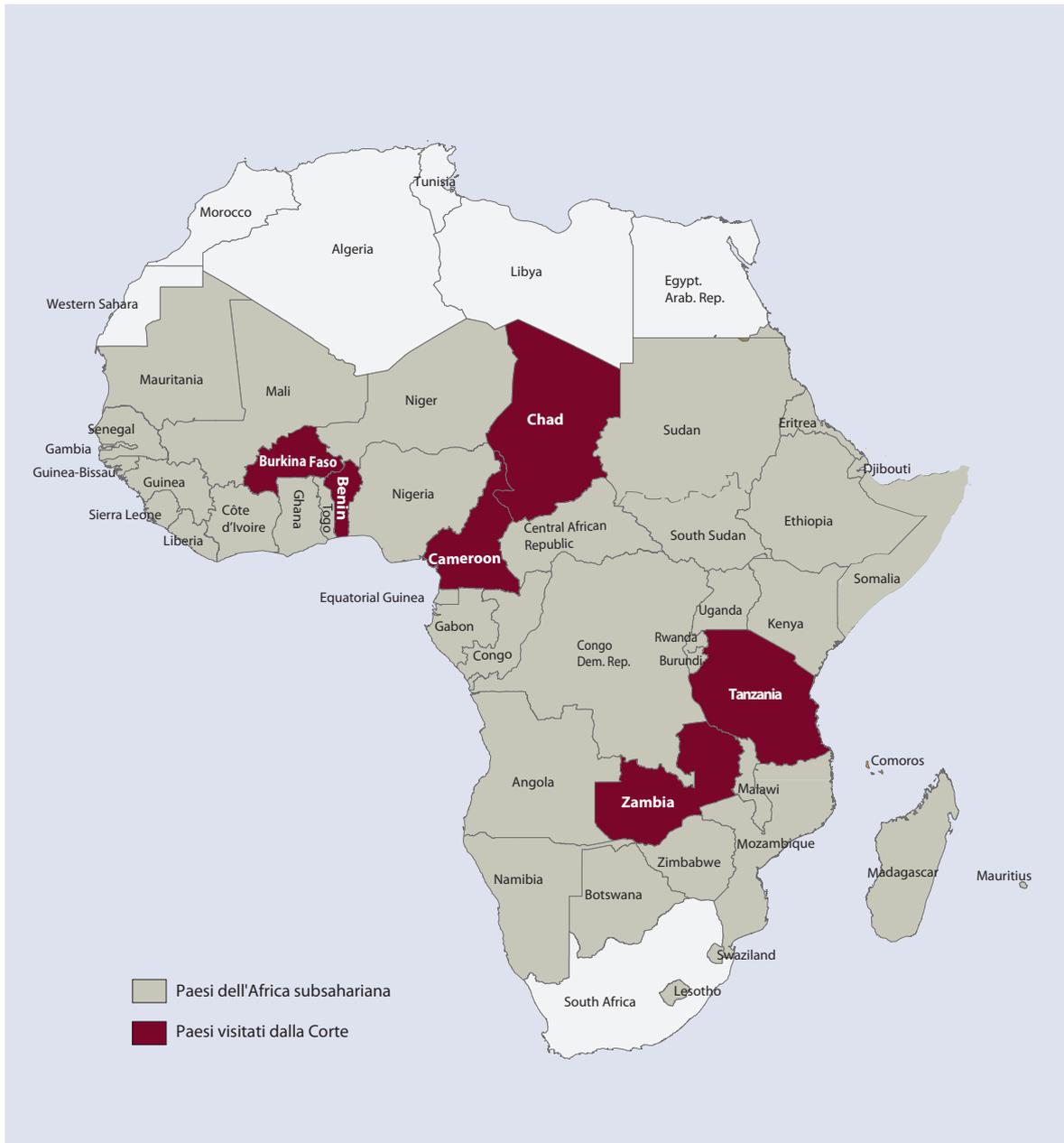


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

### IMPEGNI DEL FES NEL SETTORE STRADALE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA (1995-2011)

Paese	(euro)
Mali	419 598 326
Benin	347 682 270
Niger	320 368 922
Burkina Faso	312 101 911
Ghana	280 618 638
Guinea	273 105 333
Senegal	242 057 572
Mauritania	190 880 748
Sierra Leone	166 933 430
Ciad	72 000 000
Costa d'Avorio	70 000 000
Guinea-Bissau	69 182 042
Liberia	60 200 000
Capo Verde	22 905 117
Togo	2 676 753
Gambia	697 195
<b>Totale Africa occidentale</b>	<b>2 851 008 259</b>
Etiopia	669 898 636
Uganda	466 664 139
Tanzania	353 003 422
Kenya	323 003 402
Gibuti	53 608 497
Eritrea	39 830 000
Somalia	3 800 000
<b>Totale Africa orientale</b>	<b>1 909 808 096</b>
Madagascar	392 145 169
Mozambico	368 404 503
Zambia	288 358 090
Malawi	174 425 298
Repubblica democratica del Congo	148 028 097
Congo (Brazzaville)	67 590 000
Lesotho	40 251 098
Comore	26 873 099
Angola	25 044 130
Namibia	21 958 898
Maurizio	3 782 617
Swaziland	1 489 228
<b>Totale Africa meridionale</b>	<b>1 558 350 225</b>
Camerun	359 118 520
Ciad	264 035 490
Burundi	146 658 963
Ruanda	138 566 306
Repubblica centrafricana	67 672 075
Gabon	60 937 496
Sao Tomé e Príncipe	34 832 347
Guinea equatoriale	80 000
<b>Totale Africa centrale</b>	<b>1 071 901 197</b>
<b>TOTALE</b>	<b>7 391 067 778</b>

## PAESI VISITATI DALLA CORTE



## PANORAMICA DEI RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE

Paese	Strada	Progetto FES	Condizioni della strada <sup>1</sup>	Deterioramento prematuro
Benin	Sémé – Porto Novo (12,7 km)	7° FES — Sviluppo della strada deciso nel 1995 e completato nel 2003 — 14,7 milioni di euro	Buone	No
	Strade urbane di Parakou (17,3 km)	7° FES — Miglioramento della strada deciso nel 1999 e completato nel 2005 — 6,2 milioni di euro	Ottime	No
	Natitingou – Porga (101 km)	8° FES — Sviluppo della strada deciso nel 1999 e completato nel 2005 — 26,9 milioni di euro	Discrete	Sì
	Strada principale che attraversa Cotonou (7,4 km)	7° e 8° FES — Sviluppo della strada deciso nel 1999 e completato nel 2004 — 22,8 milioni di euro	Buone	No
	Dassa – Savé – Parakou, Savalou – Dassa – Bohicon, Porto Novo – Igolo (331 km)	8° FES — Manutenzione periodica decisa nel 1999 e completata nel 2004 — 43,8 milioni di euro	Cattive/Discrete/Buone	Sì
Burkina Faso	Ouagadougou – Koupéla (135 km)	8° FES — Manutenzione periodica decisa nel 1998 e completata nel 2002 — 11,3 milioni di euro 9° FES — Manutenzione periodica decisa nel 2003 e completata nel 2007 — 35,6 milioni di euro	Buone	Sì
	Bobo Dioulasso – Boromo (169 km)	8° FES — Manutenzione periodica decisa nel 1998 e completata nel 2003 — 13,2 milioni di euro 9° FES — Manutenzione periodica decisa nel 2003 e completata nel 2008 — 79,4 milioni di euro	Buone	Sì
Camerun	Yaoundé – Ayos (126 km)	8° FES — Riattamento della strada deciso nel 1999 e completato nel 2005 — 13,1 milioni di euro	Discrete	No
	Bertoua – Garoua Boulai (250 km)	7° FES — Riattamento della strada deciso nel 1997 e completato nel 2002 — 71,3 milioni di euro	Discrete	No
	N'Gaoundéré – Touboro (265 km)	8° FES — Costruzione della strada decisa nel 1998 e completata nel 2004 — 91,2 milioni di euro	Buone	No
	Garoua – Figuil (90 km)	9° FES — Riattamento della strada deciso nel 2007 e completato nel 2010 — 38,0 milioni di euro	Buone	Sì
Ciad	Eré – Kélo (48 km)	7° FES — Costruzione della strada decisa nel 1996 e completata nel 2001 — 11,8 milioni di euro	Cattive	Sì
	Kélo – Moundou (108 km)	8° FES — Costruzione della strada decisa nel 2000 e completata nel 2004 — 28,4 milioni di euro	Cattive	Sì
	Moundou – Koutéré (118 km)	8° FES — Costruzione della strada decisa nel 1999 e completata nel 2006 — 38,3 milioni di euro	Ottime	No
	Moundou – Doba, Doba – Koumra (190 km)	9° FES — Costruzione della strada decisa nel 2005 e completata nel 2010 — 78,0 milioni di euro	Buone	Sì

<sup>1</sup> Per la classificazione delle condizioni delle strade sono state adottate le categorie del Road Network Evaluation Tool:

- Ottime: la strada necessita solo di manutenzione ordinaria;
- Buone: la strada necessita di manutenzione ordinaria più manutenzione preventiva o interventi localizzati di riparazione o rifacimento del manto stradale;
- Discrete: la strada necessita di manutenzione ordinaria e periodica;
- Cattive: la strada necessita di manutenzione ordinaria più interventi di rinforzo o ricostruzione parziale;
- Pessime: la strada necessita di manutenzione ordinaria e ricostruzione completa.

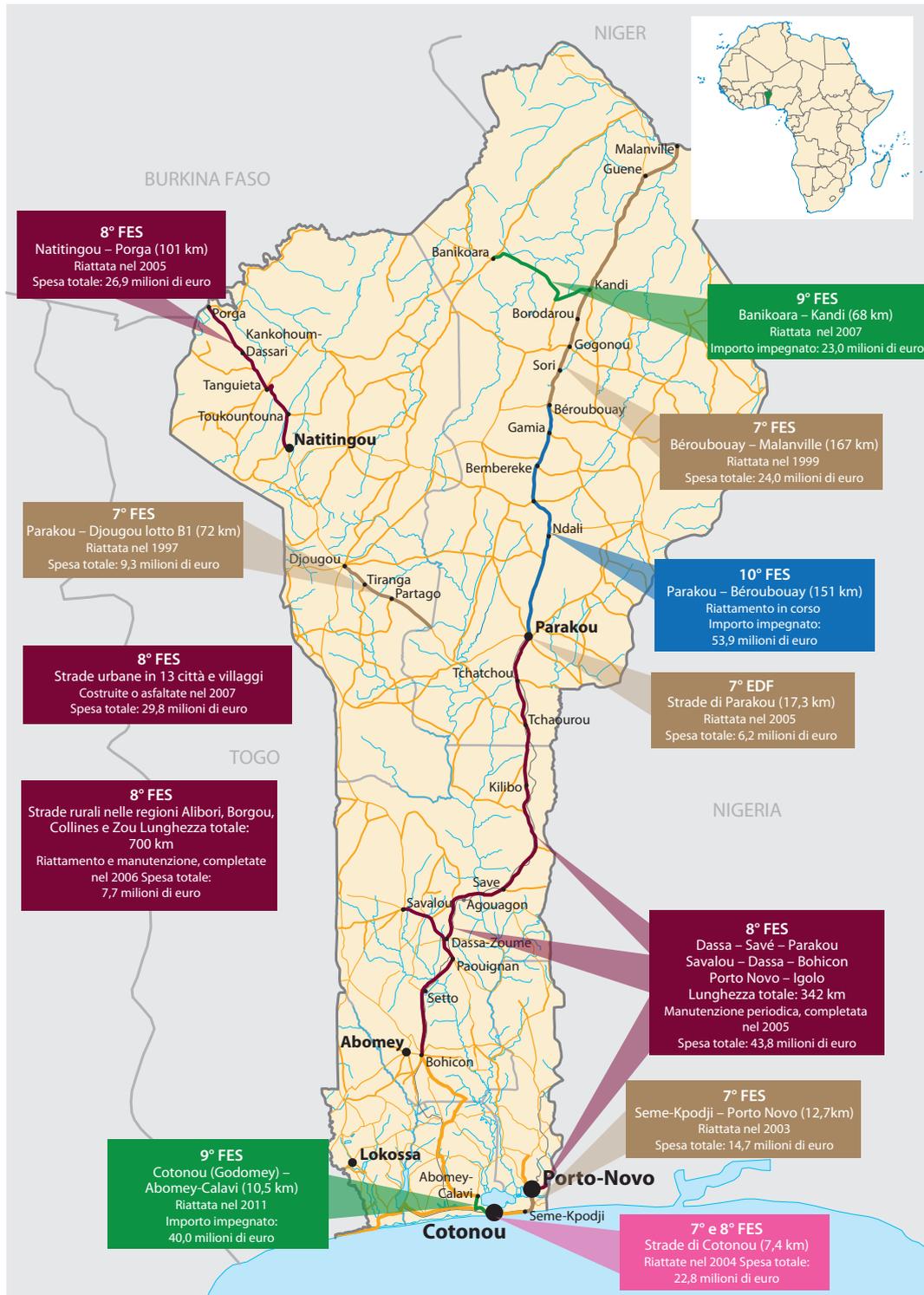
Paese	Strada	Progetto FES	Condizioni della strada <sup>1</sup>	Deterioramento prematuro
Tanzania	Strade urbane e nel circondario di Mwanza (55,2 km)	8° FES — Riattamento deciso nel 1999 e completato nel 2006 — 34,9 milioni di euro	Ottime/Cattive	Si
	Confine Mwanza – Tinde, Isaka – Nzega (169 km)	8° FES — Riattamento e modernizzazione decisi nel 2000 e completati nel 2007 — 114,7 milioni di euro	Ottime/Buone/Discrete/Cattive	Si
	Morogoro – Dodoma (253 km)	8° FES — Riattamento deciso nel 2000 e completato nel 2007 — 41,9 milioni di euro	Discrete	Si
Zambia	Monze – Zimba (212 km)	8° FES — Riattamento deciso nel 1998 e completato nel 2002 — 34,3 milioni di euro	Discrete	Si
	Tratte Kabwe - Kipiri e per Chisamba (82 km)	8° FES — Riattamento deciso nel 1999 e completato nel 2003 — 16,8 milioni di euro	Discrete	Si
	Zimba – Livingstone (42,7 km)	9° FES — Riattamento deciso nel 2007 e completato nel 2010 — 15,0 milioni di euro	Ottime	No

<sup>1</sup> Per la classificazione delle condizioni delle strade sono state adottate le categorie del Road Network Evaluation Tool:

- Ottime: la strada necessita solo di manutenzione ordinaria;
- Buone: la strada necessita di manutenzione ordinaria più manutenzione preventiva o interventi localizzati di riparazione o rifacimento del manto stradale;
- Discrete: la strada necessita di manutenzione ordinaria e periodica;
- Cattive: la strada necessita di manutenzione ordinaria più interventi di rinforzo o ricostruzione parziale;
- Pessime: la strada necessita di manutenzione ordinaria e ricostruzione completa.



## PROGETTI PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI IN BENIN DAL 7° AL 10° FES



© Corte dei conti europea.

## **RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL BENIN**

### **Sémé – Porto Novo**

La strada si presenta in condizioni normali, considerata l'epoca di realizzazione. Sono state effettuate le operazioni di manutenzione ordinaria.

### **Strade urbane di Parakou**

A Parakou le strade sono ancora in ottime condizioni grazie a valide scelte tecniche in sede di progetto, all'assenza di forte traffico e a un'adeguata manutenzione, gestita e finanziata dalle autorità comunali. La buona qualità della manutenzione si deve alla competenza del servizio tecnico, a un cospicuo aumento del budget e degli investimenti per la manutenzione stradale urbana<sup>1</sup>, al ricorso a contratti di manutenzione pluriennali a partire dal 2005 e alla partecipazione della popolazione locale alle operazioni ordinarie di carattere manuale — per esempio la pulizia settimanale delle strade da parte delle associazioni femminili.

### **Natitingou – Porga**

La strada presenta ondulazioni, fessurazioni, scagliatura della superficie e buche. Anche le infrastrutture di sicurezza<sup>2</sup> sono deteriorate. Le cause del deterioramento stradale risiedono in problemi strutturali, nel sovraccarico dei veicoli e in una manutenzione inadeguata. Dal controllo è emerso che le operazioni di manutenzione ordinaria non sono effettuate come dovrebbero e che un esteso tratto della strada necessita di manutenzione periodica. Pertanto la strada non può essere pienamente utilizzata nelle condizioni e alle velocità per le quali era stata progettata. Poiché le sezioni stradali ispezionate non hanno raggiunto il termine di vita utile normalmente previsto, si conclude che sussiste un deterioramento stradale prematuro.

### **Strada principale che attraversa Cotonou**

La strada è ancora in buone condizioni. Tuttavia sussiste il rischio di deterioramento in quanto le operazioni di manutenzione ordinaria non sono effettuate in modo adeguato dalle autorità comunali. I canali di drenaggio non vengono puliti, generando il rischio di ostruzione da parte di sabbia e detriti.

<sup>1</sup> Da 200 milioni FCFA nel 2005 a 800 milioni FCFA nel 2011.

<sup>2</sup> Segnaletica orizzontale, guardrail, cartelli stradali e blocchi in cemento laterali.

**Dassa – Savé – Parakou; Savalou – Dassa – Bohicon**

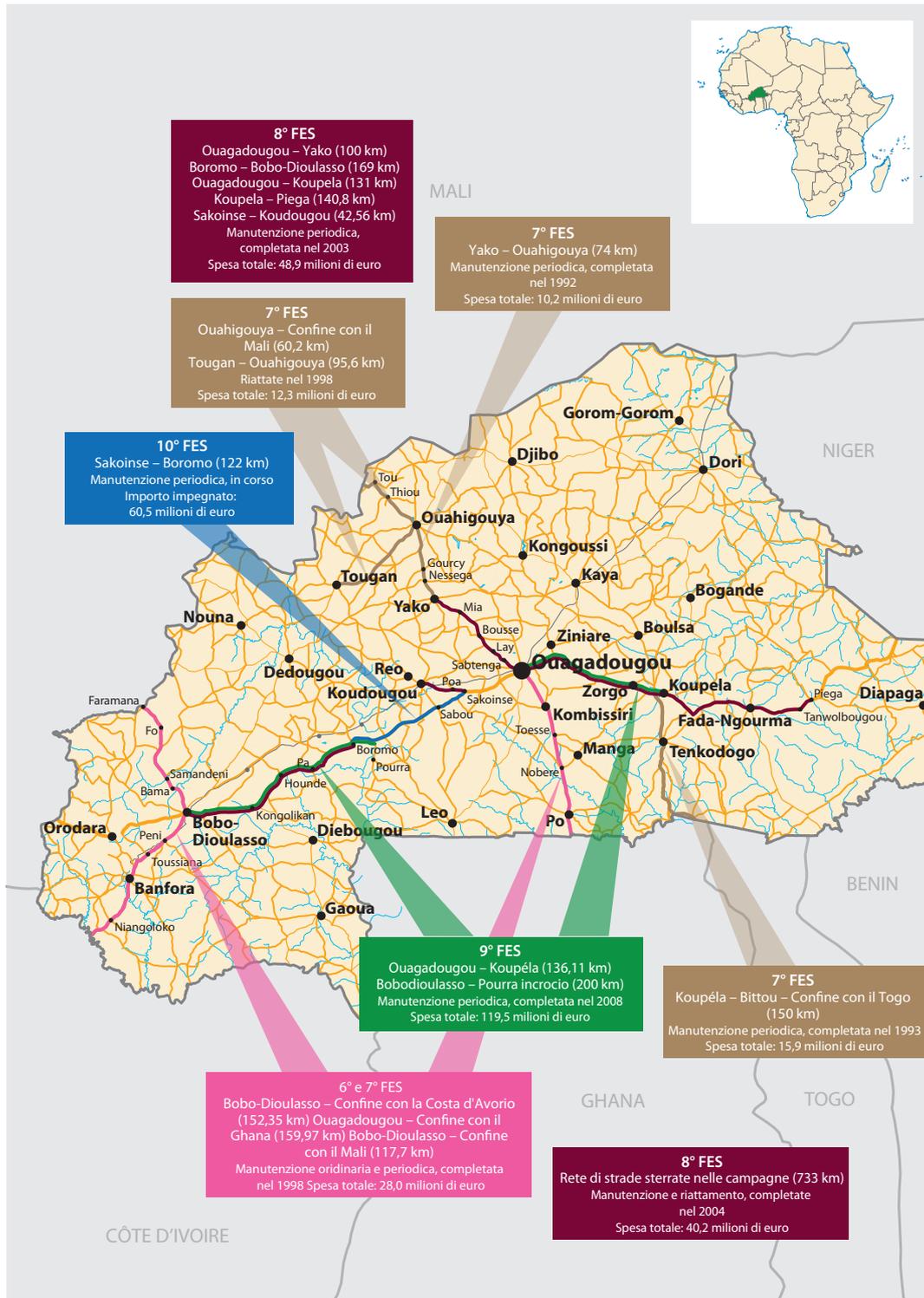
La strada è soggetta a un prematuro deterioramento. Gli auditor hanno rilevato ondulazioni, ormaie<sup>3</sup>, fessurazioni, scagliatura della superficie e buche. In vari punti il danno è notevole e anche le infrastrutture di sicurezza sono deteriorate. La causa principale di tale degrado è il sovraccarico dei veicoli, ma concorrono anche problemi strutturali localizzati e livelli di traffico superiori alle stime iniziali. Ciò compromette la piena fruibilità della strada, nelle condizioni e alle velocità per le quali era stata progettata. Inoltre, la strada non riceve una manutenzione ordinaria adeguata e le operazioni di manutenzione periodica previste non sono state ancora pianificate.

**Porto Novo – Igolo**

Nel complesso la strada è in buone condizioni. Il deterioramento riscontrato, caratterizzato da leggere ondulazioni, è normale per l'età della strada. Le operazioni di manutenzione ordinaria sono state effettuate, ma non sempre al momento adeguato.

<sup>3</sup> Solco nel manto stradale creato dal passaggio dei veicoli.

## PROGETTI PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI IN BURKINA FASO DAL 7° AL 10° FES



© Corte dei conti europea.

## **RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL BURKINA FASO**

Per motivi di sicurezza, i controlli visivi della Corte alla rete viaria del Burkina Faso sono stati relativamente limitati.

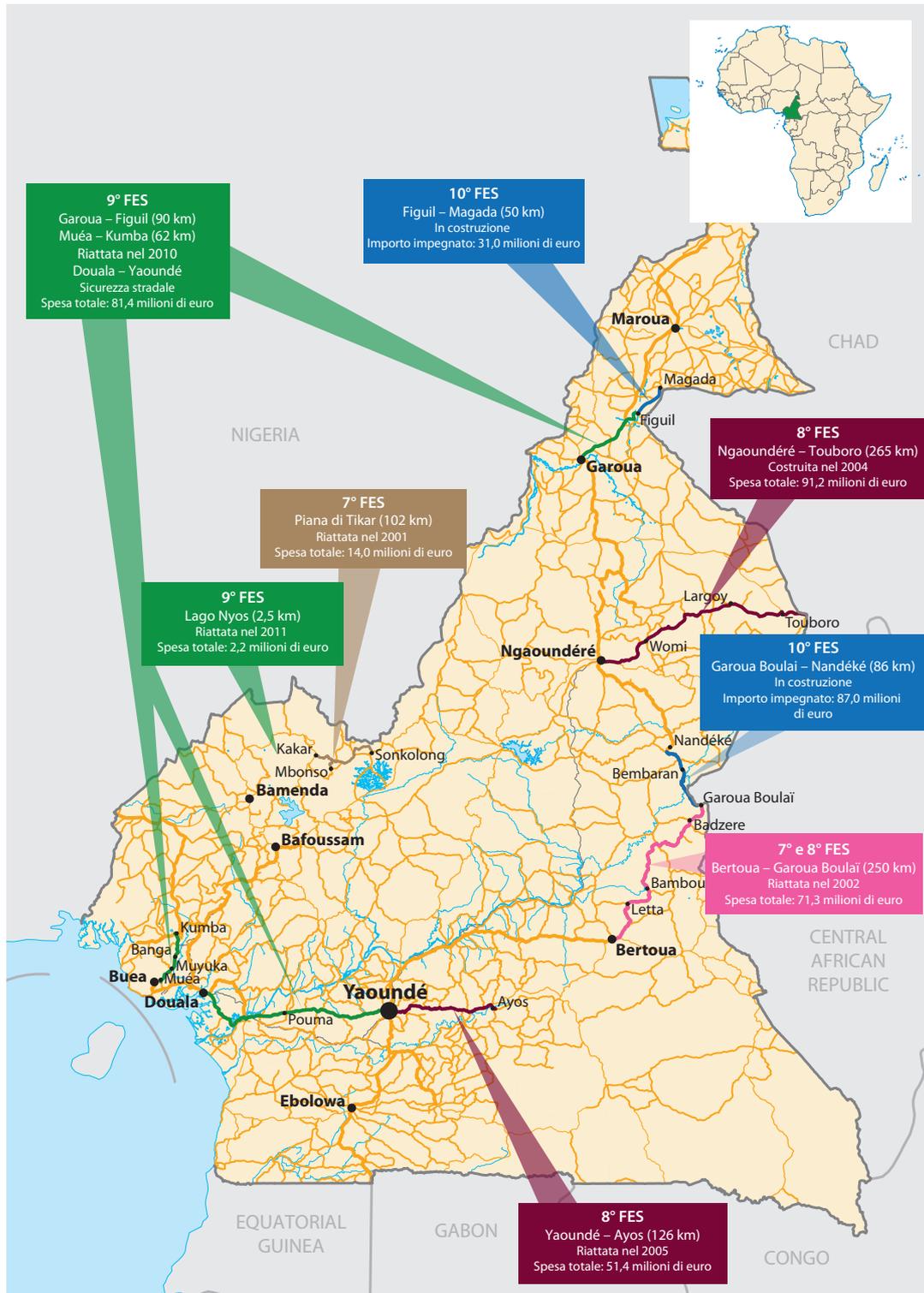
### **Ouagadougou – Koupéla**

La manutenzione periodica di questa strada è stata finanziata dall'ottavo FES. I lavori sono stati completati nel 2003, ma già nel febbraio 2005 la strada presentava segni di deterioramento prematuro ed è stato deciso di finanziare il rinforzo e la manutenzione periodica nell'ambito del nono FES. Tali interventi sono stati completati nel 2007. Dal controllo visivo della Corte su un tratto di 40 chilometri la strada è risultata attualmente in buone condizioni. Tuttavia è stato riscontrato un certo deterioramento prematuro localizzato, ad esempio per la presenza di ormaie in direzione Ouagadougou e di una struttura metallica distrutta, che serviva per il controllo dell'altezza massima dei mezzi pesanti. Le ormaie sono dovute al sovraccarico dei veicoli e all'inatteso incremento del traffico a seguito della crisi in Costa d'Avorio del 2002.

### **Bobo Dioulasso – Boromo**

La manutenzione periodica finanziata dall'ottavo FES è stata completata nel 2002. Le relazioni di monitoraggio e la relazione finale del supervisore dei lavori indicano che la strada presentava gravi danni già a un anno dalla conclusione dei lavori di manutenzione. Il danno era generalizzato e includeva il deterioramento della superficie stradale, buche e ormaie. Di conseguenza, i successivi interventi di manutenzione periodica sono stati svolti dopo poco tempo, finanziati questa volta dal nono FES, e i lavori sono stati ultimati nel 2008. Ad oggi le condizioni generali della strada sono ancora buone. La Corte ha tuttavia riscontrato segni di deterioramento prematuro, quali danni superficiali e ormaie, da cui si deduce che la strada durerà meno del previsto. Un deterioramento prematuro era già stato osservato dai membri della delegazione UE in occasione della cerimonia di inaugurazione della strada.

## PROGETTI PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI IN CAMERUN DAL 7° AL 10° FES



© Cortei dei conti europea.

## **RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL CAMERUN**

### **Yaoundé – Ayos**

La strada attualmente si presenta in discrete condizioni e può ancora essere percorsa alle velocità previste in sede di costruzione. Tuttavia, a soli sei anni dagli interventi di rinforzo, mostra già segni di usura quali avvallamenti, danni arrecati dall'utenza e danni ricorrenti ai cartelli stradali e al guard-rail. Tale deterioramento prematuro è dovuto prevalentemente ad alti livelli di traffico e a debolezze strutturali. Nella relazione di valutazione finale sulla costruzione della strada si afferma che la tratta Awaé-Ayos (83 km) è troppo stretta per fare fronte ai livelli di traffico previsti<sup>4</sup>. Sono necessari interventi di manutenzione periodica al fine di prevenire lavori di riattamento più onerosi nel prossimo futuro, ma tali interventi non sono stati ancora pianificati.

### **Bertoua – Garoua Boulai**

La strada presenta fessurazioni e avvallamenti, dovuti prevalentemente al sovraccarico dei veicoli. Nonostante tale deterioramento la strada è ancora in discrete condizioni e può essere percorsa alle velocità previste in sede di costruzione. Sono presenti inoltre danni arrecati dall'utenza alla superficie stradale, alla segnaletica orizzontale e ai guardrail. Considerata l'età della strada il deterioramento non può ritenersi prematuro, ma è necessario un intervento di manutenzione periodica nel breve termine per prevenire lavori di riattamento più onerosi nel prossimo futuro. Tali interventi non sono stati ancora pianificati.

### **N'Gaoundéré – Touboro**

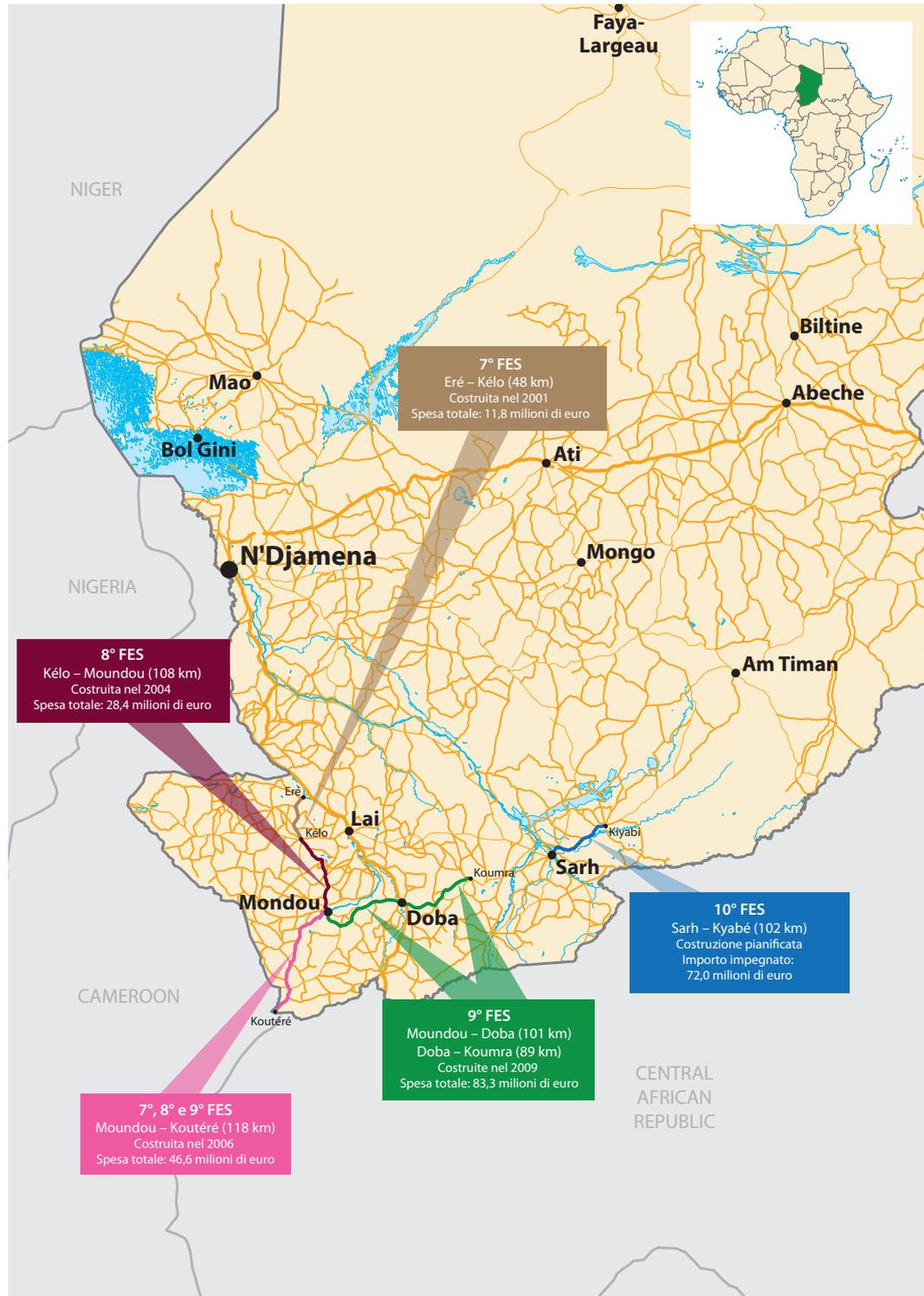
La strada è ancora in buone condizioni e presenta soltanto isolati segni di deterioramento, grazie a livelli di traffico notevolmente inferiori alle aspettative.

### **Garoua – Figuil**

Le condizioni generali della strada sono buone, sebbene siano stati riscontrati segni di deterioramento quali fessurazioni, avvallamenti ed eccessi di bitume in superficie. Tali problemi sono causati da una qualità dei lavori stradali inferiore agli standard e al sovraccarico dei veicoli. In considerazione del recente completamento degli interventi, tale deterioramento può considerarsi prematuro.

<sup>4</sup> Dorsch Consult, relazione finale *Construction de la Route Yaoundé – Ayos CM/6014, Évaluation Finale*, luglio 2004.

## PROGETTI PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI IN CIAD DAL 7° AL 10° FES



© Corte dei conti europea.

## **RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DEL CIAD**

### **Eré – Kélo**

La strada si trova in cattive condizioni, con numerosi avvallamenti, buche, fessurazioni e scagliature imputabili alla natura acquosa del terreno, alla scarsa qualità dei lavori di costruzione e al sovraccarico dei veicoli. A seguito di questo deterioramento prematuro, la strada non può più essere percorsa alle velocità previste. La convenzione di finanziamento indicava la necessità di manutenzione periodica ogni otto anni. Sebbene la strada sia stata completata nel 2001, la manutenzione periodica era già stata pianificata nel 2005, il che conferma un deterioramento prematuro. Tali interventi, però, non sono stati ancora effettuati. In Ciad non è prevista la manutenzione periodica delle strade, pertanto si renderanno necessari interventi di riattamento molto più onerosi in futuro.

### **Kélo – Moundou**

La convenzione di finanziamento sottoscritta nel luglio 2000 indicava la necessità di manutenzione periodica ogni cinque anni. In fase di costruzione è stato riscontrato che il progetto non era adatto agli effettivi livelli di traffico e pertanto all'epoca era stato consigliato un rinforzo da compiersi da due a tre anni dopo il collaudo definitivo. Ciononostante non sono stati effettuati interventi di rinforzo; oggi la strada è in cattive condizioni, con un deterioramento prematuro riscontrabile nelle numerose buche, spesso di ampie dimensioni, e nei danni arrecati dall'utenza. Gli auditor hanno inoltre rilevato una manutenzione ordinaria inadeguata.

### **Moundou – Koutéré**

Le condizioni della strada sono ancora molto buone. Vi sono lievi tracce di deterioramento prematuro, come piccole fessurazioni ed eccessi di bitume in superficie. Questi ultimi costituiscono prevalentemente un problema di sicurezza, in quanto rendono il manto stradale scivoloso.

### **Moundou – Doba; Doba – Koumra**

Un tratto di circa 40 chilometri nei pressi di Moundou è in uso dal 2008. Entrambe le strade si presentano in buone condizioni generali. Nel periodo di garanzia la società di costruzione ha effettuato vari interventi di riparazione e alcuni dei tratti interessati presentano nuovamente segni di deterioramento prematuro. Le ormaie rilevate sono dovute al sovraccarico dei veicoli.

## PROGETTI PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI IN TANZANIA DAL 7° AL 10° FES



© Corte dei conti europea.

## **RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DELLA TANZANIA**

### **Riattamento delle strade urbane e del circondario di Mwanza**

Sono state riattate nove strade a Mwanza e tre strade fuori dal nucleo urbano. Le nove strade urbane si estendono complessivamente per 9 chilometri e la manutenzione compete al consiglio comunale di Mwanza, che dispone di un budget proprio. Tali strade sono ancora in condizioni molto buone e richiedono solo una manutenzione ordinaria. Le tre strade extraurbane, per un totale di 46 chilometri, in linea generale possono ancora essere percorse secondo le indicazioni originarie ma presentano un deterioramento prematuro localizzato. Sulla strada che collega Mwanza a Nyanguge vi sono deformazioni e buche in tre tratti in posizione ribassata, per un totale di 4,1 chilometri, che sono già stati riparati con l'aggiunta di ulteriori sigillature e strati di asfalto. La strada che conduce all'aeroporto è caratterizzata da corsie d'emergenza deteriorate alle intersezioni con sentieri e vie d'accesso e dove automobili e pullman accostano regolarmente. La Kenyata in un punto presenta buche e deformazioni imputabili a problemi di progettazione.

### **Riattamento e modernizzazione delle strade che collegano il confine di Mwanza a Tinde, e Isaka a Nzega**

Le strade riattate sono in condizioni buone o molto buone, a eccezione di pochi punti ove si riscontra un deterioramento prematuro, dovuto a un eccesso di bitume in superficie che varia da lieve a grave. Nelle aree gravemente deteriorate talvolta sussistono anche deformazioni e ormaie, con conseguenti ripercussioni sulla sicurezza in quanto la strada risulta più scivolosa. Le ormaie si riscontrano anche prima e dopo i dossi di rallentamento, in quanto in fase di progettazione della strada non si è tenuto conto della decelerazione e accelerazione del traffico in queste sedi. In alcuni casi l'ormaiamento è grave. Non è stata effettuata la manutenzione della segnaletica orizzontale, ormai sbiadita.

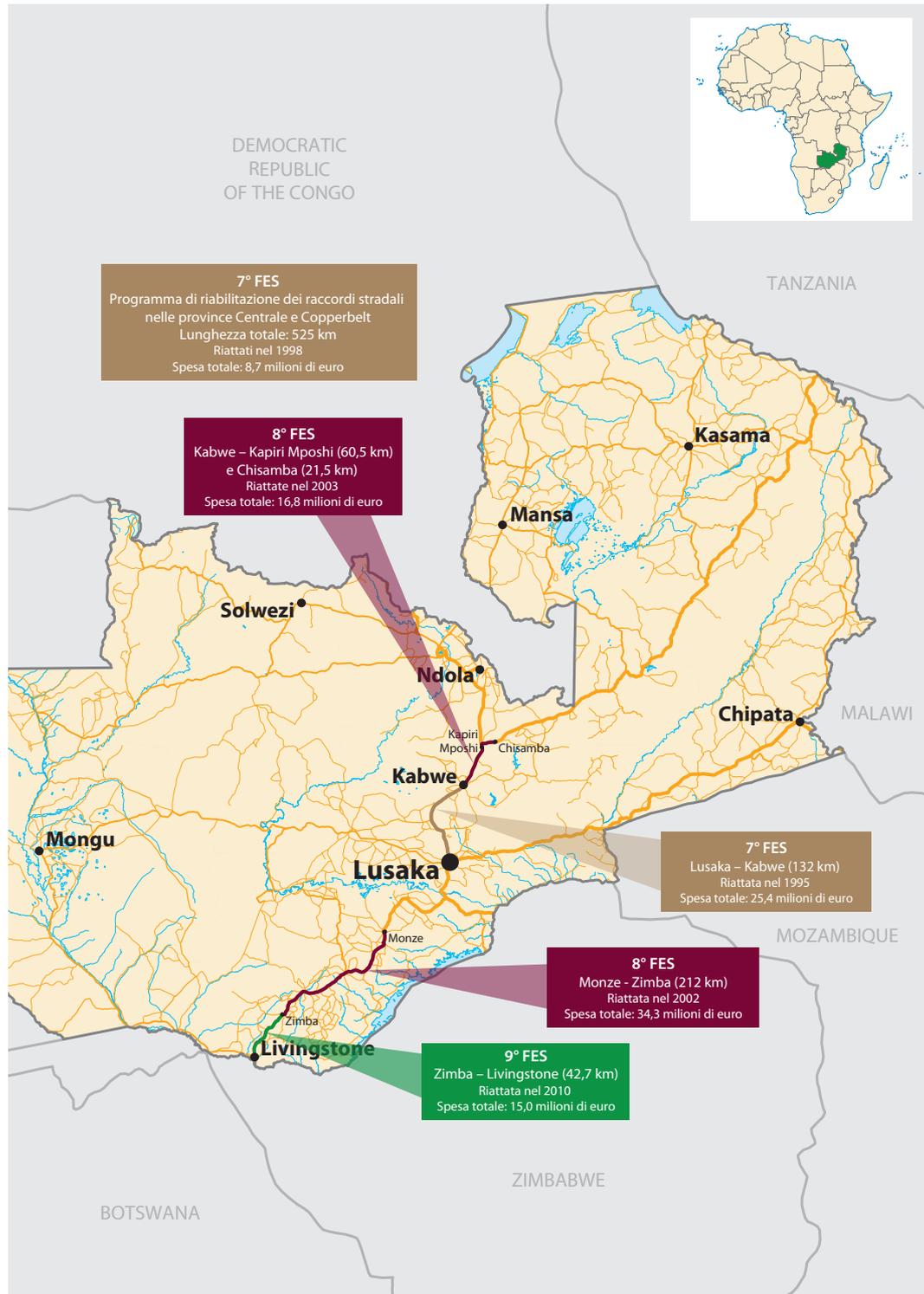
### **Manutenzione arretrata nel corridoio centrale**

Un totale di 95 chilometri è stato ricostruito, e lungo 161 chilometri è stato rifatto l'asfalto. Le condizioni generali della strada si possono definire discrete, il che significa che occorre già una manutenzione periodica, in anticipo rispetto ai tempi previsti quando sono stati eseguiti i lavori. Soprattutto i tratti su cui era stato posato un nuovo strato di asfalto presentano un deterioramento prematuro. Alcuni tratti, per un totale di 15-20 chilometri, necessitano persino di un riattamento. Il deterioramento prematuro consiste in essudazione di bitume, ormaiamento, deterioramento delle corsie di emergenza, deformazione del manto stradale, fessurazioni e buche. La relazione del supervisore ai lavori e la relazione di valutazione dei lavori<sup>5</sup> segnalano l'instabilità della scarsa pavimentazione originale, che determina fessurazioni, avvallamenti e ormaie. L'ente per la viabilità ha pubblicato una relazione sui cedimenti della pavimentazione stradale<sup>6</sup>, riconoscendo pertanto l'esistenza del problema.

<sup>5</sup> *Evaluation of Backlog Maintenance Programme for the Central Corridor*, marzo 2009.

<sup>6</sup> *Backlog Maintenance Works on Central Corridor — Report Pavement Failure*, Tanroads, aprile 2007.

## PROGETTI PER LE INFRASTRUTTURE STRADALI IN ZAMBIA DAL 7° AL 10° FES



© Corte dei conti europea.

## **RISULTATI DEI CONTROLLI IN LOCO DELLA CORTE SULLE STRADE DELLO ZAMBIA**

### **Riattamento della strada che collega Monze a Zimba**

In vari punti, in particolare alle intersezioni con le vie d'accesso, la strada presenta un deterioramento della corsia d'emergenza asfaltata imputabile a problemi di progettazione. Inoltre, anche le infrastrutture di sicurezza stradale, quali la segnaletica orizzontale, i cartelli e i blocchi di cemento ai margini della carreggiata, presentano un forte deterioramento e non hanno ricevuto manutenzione. Le opere di manutenzione ordinaria sono state assenti o non si sono attenute a standard sufficienti e, sebbene la strada si possa ancora percorrere secondo le indicazioni originarie, circa sette anni dopo il riattamento necessitava già di interventi di manutenzione periodica. A causa di insufficienti risorse economiche e dell'enorme arretrato nella manutenzione periodica non vi è alcuna garanzia dello svolgimento di tali opere nei prossimi anni. L'assenza di manutenzione nei tempi necessari comporterà un notevole aumento dei costi di manutenzione futuri. Nonostante non sia ancora visibile un danno diffuso, si può concludere che sussiste un deterioramento prematuro.

### **Riattamento delle tratte Kabwe – Kapiri Mposhi e per Chisamba**

La strada che collega Kabwe a Kapiri Mposhi (60,5 km) è un'arteria principale con elevati livelli di traffico, invece quella per Chisamba (21,5 km) è una strada a basso traffico che collega un'area rurale con una strada principale. Entrambe presentano un deterioramento prematuro. La prima mostra fessurazioni, profonde ormaie in corrispondenza di vari dossi, un deterioramento della corsia d'emergenza nelle intersezioni con le strade d'accesso e numerose buche, la maggioranza delle quali sono state riparate durante la manutenzione ordinaria. Anche le infrastrutture di sicurezza stradale si sono deteriorate. Nell'insieme, la strada fra Kabwe e Kapiri Mposhi è risultata più deteriorata rispetto a quella che collega Monze a Zimba, pur essendo stata costruita in epoca successiva. La strada risente del sovraccarico dei veicoli e degli elevati livelli di traffico che non erano stati tenuti in considerazione allo stadio di progettazione. A ciò si aggiunge una manutenzione ordinaria insufficiente. Considerando il tempo trascorso dal riattamento e il livello di traffico, dovrebbe essere già stata effettuata una manutenzione periodica. L'intero tratto per Chisamba presenta gravi fessurazioni e hanno iniziato a formarsi alcune buche per effetto di una costruzione scadente. La strada necessita di manutenzione meccanica ordinaria, quale il rappezzo delle buche e la riparazione delle crepe.

### **Riattamento della tratta Zimba – Livingstone**

Le condizioni della strada sono molto buone, come è normale per l'epoca di costruzione. Non vi sono indicazioni di un deterioramento prematuro in futuro dovuto alla qualità delle infrastrutture stradali.

# RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### I.

La rete stradale subsahariana è costituita da circa 2,2 milioni di chilometri di strade.

### II.

Dal 2004, gli aiuti della Commissione europea hanno contribuito alla costruzione, al ripristino o alla manutenzione di oltre 36 200 km di strade — in particolar modo alcune delle principali strade asfaltate della rete africana — corrispondenti all'1,7 % dell'intera rete stradale.

### IV.

Sebbene la Commissione abbia realizzato notevoli progressi nel suo sostegno a favore di una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana, questi non sono ancora sufficienti a garantire la sostenibilità generale dell'intera rete stradale africana.

### V.

La Commissione concorda e fa notare che i due terzi delle strade che la Corte ha riscontrato essere in condizioni da discrete a molto buone rappresentano il 90 % dei chilometri.

La Commissione ritiene che il livello variabile di deterioramento prematuro si riferisca solo ad alcune parti di queste strade, il che riflette una maggiore propensione per gli investimenti a scapito della manutenzione.

### VI.

La Commissione ritiene che l'impegno dei paesi partner sia limitato dalle loro capacità. La riduzione del sovraccarico dei veicoli è un problema persistente che va affrontato a livello regionale e settoriale (liberalizzazione dei trasporti, riforme delle operazioni portuali e azioni coordinate a livello regionale). La Commissione desidera valorizzare il lavoro svolto da molti anni per la soluzione di tale problema e i progressi compiuti anche se ad oggi rimane ancora molto da fare. La Commissione conduce un dialogo politico sulla questione con i governi africani al fine di proseguire gli sforzi e ottenere migliori risultati.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### VII.

La Commissione è fortemente impegnata nel dialogo politico con risultati positivi.

L'effetto moltiplicatore che la Commissione può esercitare dipende dall'impegno e dalle capacità dei suoi partner, dagli importi investiti e dalle politiche condotte dagli altri donatori in questo settore.

### VIII.

Ove possibile, la Commissione terrà conto delle osservazioni della Corte per migliorare ulteriormente l'efficacia del sostegno allo sviluppo.

## INTRODUZIONE

### 4.

Dal 2004 gli aiuti della Commissione europea hanno contribuito alla costruzione, al ripristino o alla manutenzione di oltre 36 200 km di strade — in particolar modo alcune delle principali strade asfaltate della rete africana — corrispondenti all'1,7 % dell'intera rete stradale.

## OSSERVAZIONI

### Risposta al titolo che precede il paragrafo 10

Il problema è riconosciuto ma è meno grave per le strade finanziate dal FES.

### 11.

La Commissione osserva che i due terzi delle strade che la Corte ha riscontrato essere in condizioni da discrete a molto buone rappresentano il 90 % dei chilometri.

### 12.

La Commissione riconosce che il carico eccessivo dei veicoli rappresenta una delle principali cause del deterioramento prematuro delle strade in diversi paesi africani e collabora strettamente con le autorità nazionali proprio per affrontare tale questione.

### 13.

In effetti tale problematica è ricorrente nella maggior parte dei paesi in via di sviluppo. La Commissione collabora strettamente con le autorità nazionali alla risoluzione di tale questione. Da oltre 10 anni (per es. in Camerun dal 1995), la maggior parte dei programmi finanziati dal FES nel settore della cooperazione del trasporto su gomma includono la documentazione tecnica, le attività e le condizioni specifiche relative alla manutenzione stradale. Oggi la Commissione, insieme alla Banca mondiale, svolge una funzione di leader tra i paesi partner per lo sviluppo nel settore stradale.

### 14.

La Commissione riconosce che una progettazione carente o lavori di costruzione scadenti possono ripercuotersi sulle prestazioni delle infrastrutture stradali e pertanto, attraverso un'adeguata assistenza tecnica, sostiene le autorità nazionali al fine di migliorare la qualità della progettazione e della supervisione dei lavori di costruzione.

### Risposta al sottotitolo che precede il paragrafo 16

La Commissione ritiene che, sebbene sussistano problemi legati alla manutenzione stradale, nell'ultimo decennio i paesi interessati abbiano compiuto notevoli progressi nel migliorare le proprie capacità in questo ambito.

### 17.

La Commissione reputa che i paesi africani possano scegliere diverse strutture istituzionali al fine di garantire l'esecuzione dei lavori di manutenzione stradale. La Commissione collabora a livello nazionale con le autorità competenti per affrontare i problemi legati alla programmazione dei lavori di manutenzione, sostenendo, tra l'altro, anche il miglioramento delle procedure di appalto, con l'obiettivo di raggiungere un equilibrio adeguato tra tempistiche, responsabilità e trasparenza. La Commissione ha comunque sostenuto in molti paesi africani la creazione di enti per la viabilità.

### 18.

In generale, la Commissione concorda e lavora da molti anni al fine di migliorare le capacità delle autorità nazionali nell'organizzazione di studi, nella raccolta di dati sulle condizioni stradali, nella programmazione della manutenzione stradale in base alle necessità, nella gestione dei contratti di opere e nella supervisione della manutenzione.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 19.

La Commissione concorda sul fatto che in un numero significativo di paesi occorre potenziare le capacità tecniche nel pubblico e nel privato per effettuare e controllare i lavori di manutenzione stradale e in molti paesi lavora costantemente in tal senso.

### 22. a)

La Commissione ritiene che il Burkina Faso e il Benin abbiano recentemente dimostrato un maggiore impegno nell'affrontare la questione del sovraccarico dei veicoli, senza tuttavia riuscire a raggiungere risultati significativi.

### 22. c)

La Commissione stima che i suoi interventi abbiano contribuito a tale risultato positivo.

### Risposta al titolo che precede il paragrafo 23

La Commissione promuove attivamente la sostenibilità delle infrastrutture stradali e ha compiuto progressi concreti in molti paesi. La Commissione concorda tuttavia sul fatto che vi sia un'ulteriore margine di miglioramento.

### Risposta al titolo che segue il paragrafo 24. c)

La Commissione considera soddisfacente l'utilizzo delle condizioni, ma reputa che si possano apportare ulteriori miglioramenti.

### 25.

La Commissione ritiene che le convenzioni di finanziamento specifichino in modo sempre più chiaro e strutturato le riforme attese, rafforzando così gli elementi in base ai quali viene approvata l'erogazione del finanziamento.

### 26.

Nei paesi ove viene attuato il sostegno settoriale al bilancio, la Commissione, nel quadro degli aiuti erogati, generalmente fornisce assistenza al rafforzamento del sistema di monitoraggio della performance per migliorare le capacità dei governi di raccogliere e analizzare i dati. Per quanto riguarda gli indicatori di performance delle quote variabili, è prassi della Commissione utilizzare gli obiettivi stabiliti dal governo nel proprio piano quinquennale o decennale di sviluppo del settore stradale. Può accadere che l'agenzia per la viabilità, nel suo piano di lavoro annuale, riduca tali obiettivi in base ad analisi più recenti. Ciò non significa che gli obiettivi fissati inizialmente siano irrealistici.

### 27.

Una convenzione di finanziamento per un progetto del FES può avere un periodo di attuazione compreso tra 5 e 7 anni, il che dovrebbe garantire, in linea di principio, un periodo di tempo sufficiente per permettere al paese partner di realizzare determinate condizioni. Tuttavia, a causa dei problemi legati alla sospensione dei finanziamenti FES per i contratti già firmati, l'unica possibilità è di imporre precondizioni da soddisfare prima della gara d'appalto o della firma del contratto per l'esecuzione dei lavori (riducendo così a pochi mesi il tempo a disposizione per soddisfare la precondizione). Questo sistema si è però spesso rivelato inefficace. Pertanto, la Commissione propende per stabilire misure di accompagnamento realistiche e pertinenti da monitorare attentamente, insieme a una serie di incentivi, invece di fissare rigide precondizioni che possono pregiudicare il successo del programma.

In numerosi casi, la Commissione ha espresso le proprie preoccupazioni alle autorità nazionali, in quanto gli impegni presi non rispondevano alle aspettative previste nell'ambito della convenzione di finanziamento, specificando che ciò (se il problema non fosse stato affrontato) avrebbe causato la mancata approvazione di un appalto stradale in quel momento in fase di aggiudicazione. Tale approccio ha prodotto risultati non univoci.

Per migliorare la situazione, la Commissione e altri donatori hanno deciso di basarsi su un quadro di valutazione delle prestazioni, in alternativa al sistema di condizioni direttamente legate al processo.

### 28.

Interventi quali l'istituzione di fondi e agenzie per la viabilità o relativi al controllo del sovraccarico per asse necessitano di diversi anni per essere realizzati. Spesso non è quindi auspicabile fissare la realizzazione di questi interventi come condizione per la firma di una convenzione di finanziamento. La situazione deve essere valutata caso per caso e non è detto che ciò che funziona in un paese debba necessariamente produrre esiti positivi ovunque. La Commissione preferisce portare avanti un dialogo aperto insieme agli altri donatori per affrontare le riforme istituzionali nella maniera più ampia possibile e l'esperienza mostra che il ricorso alle condizioni non sempre costituisce la soluzione migliore. Negli ultimi 20 anni, sono stati istituiti 30 fondi stradali e 20 agenzie per la viabilità nei paesi dell'Africa subsahariana, ricorrendo in misura molto modesta all'utilizzo delle condizioni.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 29.

La Commissione, in particolare nei paesi in cui viene attuato il programma di sostegno settoriale al bilancio, si concentra sulla valutazione delle prestazioni in base ai risultati e non si avvale più di condizioni rigide per i nuovi programmi (cfr. la risposta ai paragrafi 27 e 28). Questo approccio ha permesso di conseguire tutti i notevoli miglioramenti illustrati dalla Corte.

### 30.

La Commissione incoraggia i paesi partner a prestare maggiore attenzione al problema del sovraccarico dei veicoli. Tuttavia, il problema è complesso e riguarda anche altri soggetti importanti, quali le imprese di trasporto, gli spedizionieri, gli operatori logistici, le autorità portuali e altre autorità amministrative, come il ministero delle Finanze, le autorità doganali ecc.

La Commissione sta affrontando tale problema a livello nazionale nel quadro del dialogo settoriale e a livello regionale nell'ambito dei programmi di facilitazione del trasporto.

### 31.

Misure efficaci contro il sovraccarico dei veicoli non possono limitarsi a creare altri punti di controllo, mettere a disposizione più pesi a ponte e adottare nuove normative, ma devono estendersi ai soggetti del settore direttamente responsabili del sovraccarico degli automezzi pesanti, nello specifico le imprese di trasporto, gli spedizionieri e gli operatori logistici. Per esempio, in Tanzania la Commissione sta formulando un programma molto innovativo denominato «sportello unico per le ispezioni» che punta a migliorare l'efficienza dei monitoraggi e dei controlli del sovraccarico. Tale programma è il risultato di un lungo dialogo con tutti i soggetti interessati del settore pubblico e privato e dimostra quanto sia necessario attuare tutta una serie di azioni per affrontare il problema.

### 32.

Per contrastare il problema del sovraccarico, la Commissione persegue un approccio coerente, spostando la propria azione anche a livello regionale. Affrontare infatti il problema in alcuni paesi e non in altri può provocare distorsioni della concorrenza e deviazioni del traffico. Due nuovi progetti a titolo del 10° FES di facilitazione del trasporto in Africa occidentale sono in fase di elaborazione e comprendono varie attività per affrontare il problema a livello regionale.

### 33.

La Commissione sta adottando un approccio più olistico e pragmatico per ridurre il sovraccarico in modo graduale.

### Risposta al titolo che precede il paragrafo 34

La Commissione nota le molte valutazioni positive espresse dalla Corte in merito al dialogo politico ai paragrafi 35, 36, 38 e 39 e si adopererà per utilizzare al meglio le potenzialità offerte da tale dialogo.

### 34.

Vedere risposte ai paragrafi 25 e 33.

### 37.

Gli investimenti sono essenzialmente rivolti alle opere di riattamento della rete stradale principale esistente e molto meno alla sua modernizzazione. La Commissione osserva che gli sforzi compiuti hanno contribuito a promuovere l'incremento delle spese per la manutenzione nella maggior parte dei paesi partner.

### 38. b)

La Commissione si concentra sui risultati e non si avvale più di condizioni rigide per i nuovi programmi (cfr. risposta al paragrafo 27). Il programma è cofinanziato dalla BEI, dall'AFD e dalla AfDB.

### 38. c)

Nel 2011 i donatori hanno istituito una struttura formale di consultazione, gettando le basi per un dialogo politico con il governo attraverso un comitato che riunisce i soggetti tecnici e finanziari interessati (*Comité des Partenaires Techniques et Financiers* — CPTF). Nel 2012 un gruppo di lavoro sul trasporto e le infrastrutture è stato costituito. Al di fuori di questa struttura formale, il dialogo prosegue attraverso gli incontri trimestrali sullo stato di avanzamento, che riuniscono i rappresentanti dell'ordinatore nazionale, del ministero e della delegazione UE, e attraverso riunioni annuali a livello ministeriale e degli ambasciatori.

Le citate modifiche di bilancio sono state promosse al più alto livello governativo senza il coinvolgimento di coloro che si occupano di manutenzione stradale e sono state effettuate a seguito della costruzione di una raffineria di petrolio sul territorio del Ciad, che ha completamente alterato il meccanismo di raccolta delle imposte sul carburante. Pur avendo inizialmente rispettato la sovranità del governo di decidere in merito ai propri canali finanziari in funzione dell'evolversi della situazione del paese, la delegazione UE ha poi reagito non appena ha saputo del taglio delle risorse finanziarie destinate alla manutenzione stradale, dovuto a tali modifiche.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### 39.

La Commissione prende atto della valutazione positiva della Corte e del fatto che negli altri tre paesi vi sono stati recenti sviluppi positivi.

### 39. d)

Al fine di preparare il terreno per il dialogo politico, sono stati presi provvedimenti per affrontare il problema a livello tecnico: le attività tecniche finanziate nel quadro del 9° e 10° FES hanno incluso lo sviluppo di strategie volte a contrastare il sovraccarico dei veicoli (cfr. osservazione della Corte, paragrafo 44b) e l'introduzione di ulteriori sistemi di controllo del carico.

### Risposta al titolo che segue il paragrafo 39. d)

La Commissione concorda pienamente sul fatto che i risultati siano stati utili. Il motivo per cui essi sono però limitati, risiede nel difficile contesto e nelle limitate capacità delle amministrazioni nazionali.

### 40. c)

Il programma di rafforzamento delle capacità in Tanzania era rivolto anche all'agenzia per la viabilità, e, in misura limitata, alle amministrazioni locali.

### 42. b)

Le difficoltà menzionate si sono verificate dopo l'attacco dei ribelli del 2008 (all'inizio dell'attuazione dell'assistenza tecnica). Al momento attuale gli stanziamenti sono stati in gran parte attribuiti ad eccezione di un contratto di appalto, mentre alcuni importi sono aumentati. L'agenzia per la viabilità (AGER) ha appena iniziato a svolgere le proprie attività.

### 42. d)

Ciò fa parte del dialogo settoriale e la delegazione è impegnata a promuovere l'attuazione delle raccomandazioni dello studio.

### 42. e)

La Commissione concorda sul fatto che una delle maggiori sfide sia rappresentata dal processo di decentramento, in particolare in considerazione delle limitate capacità tecniche e finanziarie delle autorità locali.

### 43.

Negli ultimi 20 anni, la Commissione ha sostenuto il controllo del carico per asse praticamente in tutti i paesi in cui finanzia progetti stradali, spesso anche mediante la cooperazione tecnica.

### 44. c)

Analogamente, la Commissione sta ora elaborando insieme alle autorità competenti due programmi regionali (12,5 e 15 milioni di euro) per facilitare i trasporti nell'Africa occidentale, a sostegno dei sistemi di controllo del sovraccarico dei veicoli a livello nazionale e regionale (ad es. pese a ponte, posti di frontiera comuni, sistemi GPS per monitorare autocarri e container).

### 44. e)

La Tanzania, in quanto membro dell'EAC, ha firmato il progetto di legge per il controllo sul carico dei veicoli, approvato a livello ministeriale. La promulgazione è prevista per il 2012.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### CONCLUSIONI

### 45.

Sebbene la Commissione abbia realizzato notevoli progressi nel suo sostegno a favore di una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana, questi non sono ancora sufficienti a garantire la sostenibilità generale dell'intera rete stradale africana.

### 46.

La Commissione concorda e fa notare che i due terzi delle strade che la Corte ha riscontrato essere in condizioni da discrete a molto buone rappresentano il 90 % dei chilometri.

La Commissione ritiene che il livello variabile di deterioramento prematuro si riferisca solo ad alcune parti di queste strade, il che riflette una maggiore propensione per gli investimenti a scapito della manutenzione.

### 47.

La Commissione è fortemente impegnata nel dialogo politico con risultati positivi e sottolinea i progressi compiuti per quanto riguarda la spesa per la manutenzione stradale e l'attenzione rivolta al problema del sovraccarico per asse.

L'effetto moltiplicatore che la Commissione può esercitare dipende dall'impegno e dalle capacità dei suoi partner, dagli importi investiti e dalle politiche condotte dagli altri donatori in questo settore.

La Commissione riconosce che è possibile accrescere il livello di efficacia della cooperazione tecnica da essa finanziata.

## RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

### **Raccomandazione 1 a)**

La Commissione concorda sulla necessità di sostenere i paesi che attuano politiche settoriali adeguate e misure specifiche per migliorare la manutenzione e il controllo del sovraccarico per asse. Tuttavia, va osservato che tutti gli interventi finanziati dalla Commissione sono sempre scaturiti dalle richieste dei paesi partner.

### **Raccomandazione 1 b)**

La Commissione concorda in linea di principio. Tuttavia, nei casi in cui i progressi sono minimi o il dialogo settoriale non produce risultati, la Commissione considererà la possibilità di ritirare il proprio sostegno.

### **Raccomandazione 1 c)**

La Commissione condivide la raccomandazione.

### **Raccomandazione 2 a)**

In generale, la Commissione concorda sulla necessità di rafforzare il dialogo e di continuare a monitorare l'operato del governo nel settore in questione. Tuttavia, in linea con il principio dell'efficacia degli aiuti e in coordinamento con gli altri donatori, la Commissione sta gradualmente passando da un sistema basato sull'impiego di condizioni dirette ad un sistema più articolato incentrato sulla valutazione delle prestazioni.

### **Raccomandazione 2 b)**

La Commissione concorda, ma osserva che, per i motivi di cui al paragrafo 27, ciò sarà possibile solo in un numero limitato di casi.

### **Raccomandazione 2 c)**

La Commissione concorda con la raccomandazione e sta già effettuando valutazioni periodiche delle prestazioni nella maggior parte dei paesi. Essa ha inoltre l'intenzione di introdurre valutazioni di progetto ex post, per i progetti al di sopra di una certa soglia di finanziamento.

### **Raccomandazione 2 d)**

La Commissione condivide la raccomandazione ed è già impegnata nella maggior parte dei paesi a dare seguito alle conclusioni delle varie valutazioni delle prestazioni.

### **Raccomandazione 2 e)**

La Commissione ritiene un'opzione valida il ritiro del proprio sostegno settoriale nel caso in cui il dialogo con un paese partner sia infruttuoso. Tuttavia, la Commissione rammenta che non può sospendere i finanziamenti quando un contratto specifico è già firmato e in fase di esecuzione.

### **Raccomandazione 3 a)**

La Commissione condivide la raccomandazione.

### **Raccomandazione 3 b)**

La Commissione condivide la raccomandazione.

### **Raccomandazione 3 c)**

La Commissione condivide la raccomandazione.



Corte dei conti europea

**Relazione speciale n. 17/2012**

**Il contributo del Fondo europeo di sviluppo (FES) per una rete stradale sostenibile nell'Africa subsahariana**

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2012 — 55 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-971-1

doi:10.2865/37340



## **COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA**

### **Pubblicazioni gratuite:**

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

### **Pubblicazioni a pagamento:**

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

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

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

LE STRADE SONO FONDAMENTALI AI FINI DELL'INTEGRAZIONE REGIONALE, DELLA CRESCITA ECONOMICA, DELLO SVILUPPO SOCIALE, DELL'EFFICACIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E DELLA SICUREZZA. LA CORTE HA VERIFICATO SE IL FES ABBA CONTRIBUTITO ALLA SOSTENIBILITÀ DELLA RETE STRADALE NELL'AFRICA SUBSAHARIANA. ESSA CONCLUDE CHE LA COMMISSIONE È PARZIALMENTE EFFICACE NEL PROMUOVERE L'ADOZIONE E L'ATTUAZIONE, DA PARTE DEI PAESI PARTNER, DELLE RIFORME DELLE POLITICHE SETTORIALI NECESSARIE A SUPERARE GLI OSTACOLI ESISTENTI PER PERVENIRE AD UNA RETE STRADALE SOSTENIBILE. LA CORTE FORMULA RACCOMANDAZIONI INTESE A FOCALIZZARE I FINANZIAMENTI FES SUGLI INTEREVENTI SUSCETTIBILI DI PRODURRE IL MASSIMO IMPATTO E A MIGLIORARE IL MODO IN CUI LA COMMISSIONE UTILIZZA LA CONDIZIONALITÀ, IL DIALOGO POLITICO E LA COOPERAZIONE TECNICA.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-971-1



9 789292 379711