



Ministero degli Affari Esteri

DIREZIONE GENERALE
PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO
Unità Tecnica Centrale / AT5

VALUTAZIONE TECNICA ECONOMICA

PAESE	AFGHANISTAN
TITOLO	Sostegno al Programma Nazionale afghano per l'accessibilità rurale – Contributo 2013
CANALE	Multilaterale
CAPITOLO DI SPESA	2180
TIPO DI INIZIATIVA	Ordinaria
SETTORE	Infrastrutture stradali / Sviluppo rurale
FINANZIAMENTO	Dono
IMPORTO	Euro 2.500.000
TIPO DI FINANZIAMENTO	Contributo volontario
ORGANISMO ESECUTORE	United Nations Office for Project Services (UNOPS)
SETTORE OCSE DAC	21020
MILLENNIUM GOALS	MG8 – T1

Dati identificativi dell'Iniziativa:	
Sostegno al programma nazionale afghano per l'accessibilità rurale – Contributo 2013	
Titolo in inglese: Support to the Afghan National Rural Access Program (NRAP) – Contributo 2013	
Sintesi dell'iniziativa:	L'iniziativa intende sostenere il programma di accessibilità rurale del Governo afghano, nel quadro delle politiche di intervento per lo sviluppo del settore rurale e agricolo. L'iniziativa è centrata su un contributo all'UNOPS, ente implementatore del NRAP per conto dei Ministeri afghani coinvolti. Gli interventi sono previsti a completamento e rafforzamento di attività in corso.
Sintesi in inglese:	This Project aims at supporting the National Rural Access Program (NRAP) of the Afghan Government, in the framework of the agriculture and rural development sectors. The initiative focuses on a contribution to UNOPS, NRAP implementing agency on behalf of the relevant Afghan Ministries. Works are meant to complement and strengthen on-going activities.
Paese Beneficiario:	AFGHANISTAN
Canale: <i>[Specificare se l'iniziativa si svolge sul canale bilaterale o multi bilaterale].</i>	MULTILATERALE
Ente realizzatore:	UNOPS
Ente esecutore:	UNOPS
Tipologia:	Dono
Importo: <i>[Importo totale del finanziamento]</i>	€ 2.500.000
Durata: <i>[Indicare il numero dei mesi di durata]</i>	18 mesi
Ambasciata competente: <i>[Indicare la sede dell'Ambasciata competente]</i>	KABUL
UTL competente: <i>[Indicare la sede dell'UTL competente se presente]</i>	KABUL
Settore/i d'intervento DGCS: <i>[Selezionare uno o più ambiti d'intervento fra i settori e le tematiche trasversali considerati prioritari dalla DGCS (linee guida 2009-2011)]</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Agricoltura e sicurezza alimentare <input type="checkbox"/> Acqua, Ambiente, Territorio, Gestione risorse naturali <input type="checkbox"/> Salute <input type="checkbox"/> Istruzione <input type="checkbox"/> Governance e società civile <input type="checkbox"/> Sostegno alle micro, piccole e medie imprese <input type="checkbox"/> Promozione della condizione femminile <input type="checkbox"/> Tutela dei gruppi vulnerabili (minori, diversamente abili) <input type="checkbox"/> Protezione dei rifugiati e sfollati <input type="checkbox"/> Sviluppo delle risorse umane <input type="checkbox"/> Sminamento <input type="checkbox"/> Riduzione del rischio di catastrofi <input type="checkbox"/> Tutela e valorizzazione a fini di sviluppo sostenibile del patrimonio culturale <input type="checkbox"/> Coordinamento <input checked="" type="checkbox"/> Altro (specificare) Infrastrutture
Grado di slegamento	<input type="checkbox"/> Legato <input checked="" type="checkbox"/> Slegato Parzialmente legato al ____%
Settori OCSE DAC	21020
Policy Objectives OCSE DAC	NOT APPLICABLE
Millenium Goals	MG 8 – T1

1. PRESENTAZIONE DELL'INTERVENTO

1.1 SINTESI

La presente proposta si riferisce ad un terzo contributo al Programma Nazionale per l'accessibilità rurale (National Rural Access Program / NRAP) che costituisce una delle quattro priorità stabilite dal Governo afgano per quanto riguarda il cluster dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, presentate ai Donatori durante la Conferenza di Kabul di luglio e inserite nel 2012 all'interno del Tokyo Framework.

L'iniziativa sarà concretizzata attraverso un terzo contributo ad UNOPS che è l'organismo implementatore del Programma per conto del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dello Sviluppo Rurale. La scelta di questa soluzione risponde ai seguenti criteri:

- Possibilità di rapida approvazione e gradimento da parte delle autorità locali dell'intervento;
- Garanzia di rapidità di realizzazione e di trasparenza delle procedure che seguono quelle della Banca Mondiale;
- Possibilità di destinare l'intervento a iniziative di interesse congiunto del Governo afgano e della Cooperazione Italiana;
- Allineamento del contributo con i National Priority Program del Governo afgano, dato che si tratta di un finanziamento ad un programma prioritario, realizzato attraverso l'agenzia implementatrice selezionata dal Governo afgano e che ricade sotto il controllo della Project Implementation Unit (PIU) di NRAP/Ministero dei Lavori Pubblici (MPW).

Trattandosi di un contributo volontario, la presentazione di una valutazione tecnica non sarebbe strettamente necessaria, dato che si tratta di sostenere un programma nazionale altamente prioritario, ragione questa sufficiente a motivare l'intervento.

Si è comunque deciso di presentare una proposta tecnico finanziaria, seppure in formato abbreviato, a causa da una parte dell'ammontare del progetto in termini finanziari e dall'altra per la sua rilevanza in termini di potenziali ricadute socio-economiche.

1.2 ORIGINE DELL'INIZIATIVA

La presente iniziativa si riferisce ad un nuovo contributo al Programma Nazionale per l'accessibilità rurale (National Rural Access Program / NRAP) che costituisce una delle quattro priorità stabilite dal Governo afgano per quanto riguarda il cluster dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, presentate ai Donatori durante la Conferenza di Kabul di luglio 2011 e confermate nel cosiddetto Tokyo framework approvato nel luglio 2012.

Nel 2007, la DGCS ha partecipato al NRAP con un contributo di Euro 2,9 milioni da utilizzare per interventi nell'area di Kabul, attraverso UNOPS. Fu selezionata la strada distrettuale (secondo livello) della Valle di Musahi, a circa 60 km da Kabul, al confine con la Provincia di Logar. La strada, della lunghezza di circa 23 km, era inserita nella pianificazione nazionale ma non erano disponibili i fondi per la sua realizzazione. I lavori sono stati realizzati in circa 12 mesi da tre ditte locali, contrattate da UNOPS tramite gara nazionale. I risultati possono essere quindi definiti positivi sia per i tempi sia per la qualità dell'opera.

Nel 2010, la DGCS ha finanziato due interventi a dono di 7 e 5 milioni di Euro a sostegno di NRAP, sempre attraverso UNOPS, localizzati nella Regione Ovest del Paese. È stata selezionata la connessione tra la ring road (Highway 1) e la città di Shindand, capoluogo del Distretto omonimo e secondo centro urbano della Provincia di Herat. Si tratta di un tracciato di 12 km che collega la strada per l'aeroporto alla viabilità della HW1 (Herat – Kandahar). In aggiunta, il progetto finanzia una seconda tratta stradale di quasi 24 km da Shindand, verso nord fino alla congiunzione con la HW1, per facilitare il traffico verso Herat.

I due finanziamenti citati hanno utilizzato il canale multilaterale e in particolare si sono avvalsi dell'opera di UNOPS. Questa agenzia delle Nazioni Unite ha infatti un accordo con il MRRD e con il MoPW per agire a sostegno delle realizzazioni condotte dal NRAP. I due Ministeri possono affidare ad UNOPS un ruolo di assistenza tecnica (studio del percorso e progettazione, definizione dei capitolati di gara, monitoraggio e supervisione delle attività costruttive) come anche di implementazione diretta, in quest'ultimo caso lasciando ad UNOPS il ruolo di stazione appaltante delle gare.

La DGCS ha anche finanziato sul canale bilaterale un nuovo intervento all'interno del NRAP, selezionando come opera da realizzare il bypass di Herat. Si tratta di un tracciato di circa 49 km di lunghezza per il quale sono stati stanziati due doni rispettivamente di Euro 14 milioni e Euro 10,6 milioni. Si sta completando la progettazione e i lavori inizieranno probabilmente entro l'estate 2013.

Anche su questo progetto vi e' il coinvolgimento di UNOPS che ha contrattato le societa' di ingegneria per la realizzazione dello studio di fattibilita' e poi per la preparazione della progettazione esecutiva. UNOPS inoltre svolgera' funzione di partner del MPW nella gestione del progetto.

1.3 SCHEMA FINANZIARIO

L'iniziativa prevede un costo totale di Euro 2,5 milioni, destinati ad un contributo volontario ad UNOPS.

La tabella seguente riporta le cifre dell'intervento:

LINEA DI BUDGET	IMPORTO	CAPITOLO
Contributo volontario ad UNOPS	2.500.000,00	2180
TOTALE GENERALE	2.500.000,00	

2. CONTESTO DELL'INTERVENTO

Il contesto dell'intervento è offerto dalla nuova strategia di intervento finalizzata alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo del Paese.

2.1 CONTESTO NAZIONALE

Il contributo qui previsto si inserisce nel quadro del sostegno allo sviluppo produttivo e sociale delle aree rurali del Paese, migliorando l'accessibilità, la mobilità e i trasporti di merci e di persone. Il Programma NRAP consente di intervenire sia sulle strade di secondo livello che collegano tra loro i capoluoghi di distretto e che sono di competenza del MoPW, sia le strade rurali a servizio delle aree interne, e a collegamento alla viabilità primaria e secondaria, che sono di competenza del MRRD.

Il finanziamento al NRAP qui proposto va quindi visto all'interno della strategia nazionale di sostegno allo sviluppo del settore agricolo e rurale, con ricadute anche nel settore delle infrastrutture stradali e dei trasporti.

Il contesto nazionale è caratterizzato dal processo di sostegno al rafforzamento del Governo afghano e contemporaneamente dall'aumento della presenza militare internazionale, nella prospettiva di un ventilato inizio di ritiro delle truppe nei tempi medi. Le parole d'ordine utilizzate sono:

- Processo di transizione di parti crescenti del Paese, che prevede un progressivo trasferimento alle autorità afgane delle competenze nel campo della sicurezza, un rafforzamento delle istituzioni di governo centrali e locali, un sostegno ai processi di sviluppo socio economico.
- Afghanizzazione delle istituzioni e ownership afgana della gestione degli interventi, attraverso un aumento della percentuale dell'aiuto allo sviluppo transitata attraverso il bilancio nazionale grazie a meccanismi quali l'Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF), i programmi nazionali sostenuti dalle organizzazioni internazionali e realizzati congiuntamente al Governo (solo per citarne alcuni a cui partecipa anche l'Italia: NSP, LOTFA, NIBP, ASGP ecc), il funzionamento di strutture e meccanismi di gestione interni all'amministrazione pubblica (legge nazionale sul procurement, ARDS per la gestione delle gare, l'AISA per la promozione dell'impresa privata, il MISFA per la promozione della microfinanza) e l'inserimento di un crescente numero di afgani all'interno delle strutture;
- Processo di "pace e reintegrazione", finalizzato al reinserimento nella vita civile degli insorgenti che intendano abbandonare la lotta armata contro il Governo, come proposto dalla Peace Jirga tenutasi tra le componenti afgane a giugno 2010. Questo processo prevede, tra l'altro il lancio di un fondo per la reintegrazione a cui la Cooperazione italiana ha contribuito nel 2011 con 4 milioni di Euro finalizzati alla costruzione di strade rurali nel quadro del NRAP.
- Processo di razionalizzazione dell'amministrazione pubblica afgana, attraverso la formazione di cluster di Ministeri e l'identificazione di settori prioritari.

A luglio 2010 si è tenuta la Conferenza di Kabul, che segue la Conferenza di Londra di gennaio 2010, durante la quale si erano proposte molte delle strategie sopra ricordate, e la Peace Jirga di giugno 2010, nella quale si è avuta una prima possibilità di confronto tra le diverse posizioni del mondo politico e sociale afgano, con la presenza anche di rappresentanti dei cosiddetti "talebani moderati". Durante la Conferenza di Kabul sono stati lanciati sia il Fondo Fiduciario per la Pace e la Reintegrazione, sia i "progetti bancabili" elaborati dai cluster dei Ministeri.

A dicembre 2011, si è tenuta la Conferenza di Bonn che ha dato le prime risposte sulle prospettive del dopo 2014, quando quindi la missione ISAF sarà conclusa. In quella sede è stato confermato l'impegno dei Paesi donatori e il sostegno all'Afghanistan per il "Decennio della Trasformazione" che dovrebbe portare per il 2025 il Paese all'autonomia di bilancio.

Nel luglio del 2012 si è poi svolta la Conferenza di Tokyo che ha dato vita al cosiddetto Tokyo Framework. Si tratta di un quadro dei settori e dei programmi da condurre nei prossimi anni, oltre che dei *benchmarks* da raggiungere sia da parte dei donatori, sia delle autorità afgane (per esempio, aumento della capacità impositiva, rispetto dei diritti umani, rispetto dei diritti delle donne ecc).

Per ognuno di questi macro-settori esiste un insieme (cluster) di Ministeri che deve operare per definire, da una parte le strategie, le politiche e le riforme necessarie per una migliore sinergia tra i diversi apparati, finalizzata ad un aumento di efficienza/efficacia e ad una ottimizzazione delle risorse. Su un altro versante, i cluster hanno prodotto una serie di proposte, i cosiddetti progetti bancabili, sulle quali richiedere il sostegno dei Donatori.

Il cluster dell'agricoltura e dello sviluppo rurale è formato da quattro Ministeri: Agricoltura, Irrigazione e Allevamento (MAIL); Riabilitazione e Sviluppo Rurale (MRRD); Anti-Narcotici (MAN); Energia ed Acqua (MEW). Il MAIL svolge funzioni di coordinamento e guida del cluster.

Il Cluster Agricoltura e Sviluppo Rurale si articola in quattro Programmi Prioritari Nazionali: Sviluppo delle risorse idriche e naturali nazionali; Sviluppo integrato della produzione e del mercato agricolo nazionale; Programma Nazionale per l'accessibilità rurale; Rafforzamento delle istituzioni locali.

La DGCS sta già contribuendo a questi programmi, in particolare attraverso il contributo al National Solidarity Program in 7 Province del Paese, con una concentrazione nella Regione ovest e ad Herat. Lo NSP, parte del NPP4, ha una doppia valenza: da una parte finanziare la realizzazione di micro-interventi a livello di villaggio secondo quanto identificato dai rappresentanti della comunità locale; dall'altra parte, strutturare e rafforzare i Community Councils e i District Councils come istituzioni del governo locale, in affiancamento o sostituzione alle tradizionali assemblee degli anziani (Shura).

E' stato approvato dalla DGCS un intervento agricolo e rurale integrato nella Regione ovest, finalizzato in primo luogo al rafforzamento delle strutture locali del MAIL e del MRRD, oltre che alla promozione della produzione agricola. Questo intervento intende anche utilizzare le strutture costituite dal National Area Based Development Program, condotto da UNDP per conto del MRRD e che, oltre alla realizzazione di interventi pratici, prevede anche il sostegno al funzionamento di organismi di coordinamento tra cluster di villaggi e distretti.

2.2 QUADRO SETTORIALE

L'intervento proposto nel quadro del NRAP ha come quadro settoriale principale l'accessibilità in ambito rurale, con collegamenti anche al settore delle infrastrutture stradali (cluster sviluppo economico ed infrastrutturale).

L'approccio "accessibilità rurale" si è sviluppato, a partire dal 2002, attraverso diversi programmi di caratteristiche simili (LIWP, NEEP, NEEPRA, e NERAP) realizzati attraverso finanziamenti dei donatori all'ARTF gestiti dalla Banca Mondiale e inseriti nel bilancio nazionale. Questi programmi hanno visto la partecipazione di numerosi donatori (USA, Canada, Germania, Unione Europea ecc). I primi programmi davano maggiore rilevanza alle strade rurali e alla componente occupazionale: National Emergency Employment Program (NEEP) e National Emergency Employment Program for Rural Access (NEEPRA). A partire dal NERAP (National Emergency Rural Access Project) e poi col NRAP, la componente emergenziale e rurale è maggiormente equilibrata con quella distrettuale.

L'attuale rete stradale afghana è stimata come segue in base ai dati GIS presentati dall'ANDS:

Tipologia di strade	Km per tipologia	Km per categoria
Superstrade a carattere Regionale (interstatale)	3,242 km	Principali 21,532
Superstrade Nazionali	4,884 km	
Strade Provinciali	9,656 km	
Strade Urbane	3,750 km	
Strade Rurali di secondo livello	30,951 km	NRAP / Rurali 101,300
Strade Rurali di terzo livello	70,349 km	
Totale		122,896

Dei 101.300 km di strade rurali (secondary e terziarie) in Afghanistan, circa il 50% sono considerate in 'pessime' condizioni e circa il 30% in cattivo stato. Quindi l'80% (circa 80,000 km) di strade necessitano lavori di costruzione, riabilitazione o manutenzione speciale.

Va ricordato che l'Afghanistan ha una superficie totale di 647.500 kmq. pari al doppio dell'Italia, con una popolazione di oltre 31 milioni di abitanti (le stime variano tra 28 e 36 milioni, in mancanza di un censimento). Come paragone, l'Italia ha una rete stradale di oltre 800 mila km, di cui 20 mila di strade nazionali e 6.500 di autostrade.

I risultati ottenuti dal NRAP a partire dal 2002 sono riassunti schematicamente qui di seguito:

Risultati Totali del Programma NRAP(Novembre 2002 - Dicembre 2010)	
Attività'	Totale
Chilometri riabilitati	10,370
Giornate di lavoro generate	15,820,211
Metri lineari di strutture completate (tombini, muri di sostegno, viadotti, canali di drenaggio, ecc.)	104,951
Numero di ponti completati	72
Metri lineari di ponti completati	2,149
Numero di Distretti interessati dal programma NRAP	358
Numero di Province coperte dal NRAP	34

Fonte: ARD Cluster, National Rural Access Program, Draft Proposal for Consultation, Aprile 2011

Altri risultati sono:

- Circa 8.700 villaggi con benefici diretti dovuti alle opere realizzate, nei termini di un migliore collegamento con il più vicino centro cittadino e i relativi servizi.
- Un abbattimento del 30% nei tempi di percorrenza e dei relativi costi, con una maggiore accessibilità della popolazione a servizi (sanità, educazione) e ai mercati locali.
- Lo sviluppo del settore imprenditoriale privato sotto due aspetti:
 - i) Settore della produzione, permettendo l'arrivo in aree remote di input agricoli e la commercializzazione dei prodotti;
 - ii) Settore delle costruzioni, favorendo la nascita di una piccola imprenditoria che ha potuto confrontarsi con lavori d'importo limitato e a basso contenuto tecnologico.
- Una maggiore accessibilità alle comunità isolate da parte sia di impiegati pubblici (maestri, infermieri), sia alle organizzazioni d'aiuto che possono meglio organizzare operazioni umanitarie.
- Un tendenziale miglioramento della condizione materno infantile. Seppure scontando i problemi culturali legati al ruolo della donna, minori tempi e costi consentono un crescente accesso ai servizi sanitari. Si ricorda che la mortalità materna per parto è intorno a 2 donne ogni 100 nati (in Italia è di 5 ogni 100.000 nati) e che la mortalità sotto i cinque anni è di un bambino ogni 4 (in Italia è di 5 ogni 1.000). La maggior parte di questi decessi è dovuta a cause prevenibili o a malattie facilmente curabili.

Il NRAP prevede quindi due tipologie di interventi:

- i. le strade di secondo livello, a carattere distrettuale e che sono responsabilità del Ministero dei Lavori Pubblici (MPW);
- ii. le strade di terzo livello, di tipo rurale, che sono responsabilità del Ministero per la Riabilitazione e lo Sviluppo Rurale (MRRD).

La Componente "Strade Secondarie", eseguita dal MPW, e' quella al cui interno si colloca questa iniziativa. I risultati dall'inizio del programma sono: 758,49 km di strade completati, 1161,8 Metri linear di ponti; 34.745 metri linerai di strutture e 1.108.612,73 giorni di lavoro generati. Sono in fase di realizzazione 336,52 km di strade. I fondi impegnati su questa componente sono pari a US\$ 94.000.000 e l'erogato e' pari a US\$ 81.393.802. Il totale del valore dei lavori da realizzare e' pari a US\$ 106.767.616.

La tabella seguente fornisce indicazioni sulle attività svolte dal MPW nel quadro del NRAP, per regione.

Ministry	Region	Achievements To Date					
		No. of Contracts	Road Km	Structure RM	Bridge RM	Structure + Bridge	Labor days
MPW	Badakhshan	35.00	234.95	4,566.14	74.10	4,640.24	404,179.50
	Central Highlands	37.00	628.91	2,271.30	49.50	2,320.80	1,041,137.25
	East	86.00	745.50	1,829.70	177.00	2,006.70	729,501.16
	Kabul	149.00	1,554.18	27,076.43	190.90	27,267.33	1,725,989.94
	North	87.00	1,095.56	4,828.60	57.40	4,886.00	907,676.21
	North East	106.00	1,037.39	16,340.15	532.00	16,872.15	1,505,090.37
	South	65.00	794.72	239.70	156.00	395.70	828,132.27
	South East	107.00	1,402.50	10,409.10	302.00	10,711.10	1,483,877.42
	West	38.00	362.16	2,135.90	375.62	2,511.52	716,414.01
Total		710.00	7,855.87	69,697.02	1,914.52	71,611.54	9,341,998.13

L'UNOPS ha un accordo di servizi, allegato a questa proposta, con entrambi i Ministeri e finalizzato alla realizzazione di entrambe le tipologie di infrastrutture.

Si ricorda che in Afghanistan le strade hanno le seguenti tipologie:

- superstrade (highways) che sostanzialmente sono l'anello stradale che percorre l'intero paese (Kabul, Kandahar, Helmand, Farah, Herat, Mazar-e Sharif, Kunduz e poi tornando a sud a Kabul attraverso il passo del Salang) e le strade di connessione con gli stati confinanti (per esempio, la Jalalabad road per Peshawar, la connessione da Kandahar al confine per Qetta, le connessioni per l'Iran ecc). L'anello stradale non é totalmente completato, mancando ancora alcuni brevi tratti a nord (per esempio, 50 km tra Herat e Qala-e Now nella Provincia di Badghis)
- strade nazionali, di primo livello, quali la strada Kabul / Gardez a sud o il Corridoio est-ovest Kabul – Herat. Si tratta di strade che hanno le medesime caratteristiche costruttive delle superstrade, ma un minore traffico previsto. Alcune di esse rivestono una particolare rilevanza per dare accesso a siti minerari e quindi iniziare la fattibilità e le prospezioni per pianificare un futuro sfruttamento. E' il caso della Kabul – Bamiyan che la Cooperazione Italiana sta finanziando (sotto il nome di riabilitazione della strada Maidan Shar – Bamiyan, progetto REMABAR) lungo la quale si trova un rilevante giacimento di ferro, in località Hajigack (tra le Province di Wardak e Bamiyan);
- strade distrettuali di secondo livello, come detto di competenza del MPW e ricadenti nel NRAP. Fino ad oggi queste tratte sono state realizzate come strade bianche, ma la richiesta del MPW e dei Governatori e di provvedere all'asfaltatura, specialmente quando colleghino importanti centri abitati.
- strade rurali di terzo livello, di competenza del MRRD e ricadenti all'interno del NRAP. Si tratta di strade bianche, spesso realizzate attraverso il concorso della manodopera locale.

E' quindi a volte difficile capire dove finisca la responsabilità di un Ministero e dove inizi quella di un'altro, anche per l'alto livello di centralizzazione delle istituzioni. Proprio da questo motivo

è nata l'esigenza di un maggiore coordinamento tra Ministeri e di un ruolo crescente alle autorità decentrate, siano essi i Governatori di Provincia e Distretto, con competenze relative alla conduzione delle gare e alla definizione dei Piani Locali di Sviluppo, o i Dipartimenti Provinciali dei Ministeri.

2.3 PROBLEMI DA RISOLVERE

Per quanto riguarda il programma NRAP nel suo complesso, i problemi identificati dai Ministeri afghani sono:

- Necessità di mettere in funzione norme e regolamenti (gestione del personale e delle risorse e chiara definizione delle strategie) per permettere una completa routinizzazione delle attività e il passaggio alle autorità afghane. Dipendenza dalla presenza di esperti internazionali.
- Necessità di definire approcci per prevenire e contrastare possibili fenomeni di corruzione nella gestione dei rapporti con le imprese di costruzione.
- Difficoltà ad attrarre personale pubblico di alta professionalità, sia a livello centrale per organizzare il programma, sia a livello periferico per condurre le necessarie attività di supervisione e monitoraggio. Il personale afghano qualificato, già non numeroso, viene attratto da progetti internazionali o impiegato dai donatori, con salari molto superiori a quelli che possono essere garantiti dall'amministrazione pubblica.
- Sovrapposizione di iniziative e di sprechi dovuti alla gestione di diversi Ministeri di parti del programma.
- Scarso numero di ditte afghane qualificate per realizzare lavori che rispettino gli standard di qualità internazionale.

Sugli aspetti sopra ricordati, la proposta del cluster inter-ministeriale individua soluzioni specifiche che vanno dalla presenza di esperti per rafforzare le strutture pubbliche, alla formazione on-the-job e professionale, alla creazione di una struttura di coordinamento che possa evitare i problemi di sovrapposizione lamentati.

Per quanto riguarda il livello locale, il NRAP intende fornire risposte ai seguenti problemi da risolvere:

- limitatezza della rete stradale percorribili con ogni condizione meteorologica da ampliare attraverso interventi a basso costo e ad alta intensità di manodopera;
- struttura organizzativa dei Ministeri da rafforzare, specialmente a livello provinciale dove i Dipartimenti dei Lavori Pubblici e dello Sviluppo Rurale hanno scarse conoscenze per quanto riguarda l'affidamento di contratti e il controllo dell'esecuzione dei lavori.

2.4 ENTE OPERATIVO LOCALE

Il progetto è affidato all'esecuzione dell'United Nations Organization for Project Services (UNOPS) che è l'ente implementatore del programma per conto delle Autorità afghane. A questo proposito, si allega copia dell'Accordo tra UNOPS e MPW / MRRD che stabilisce le obbligazioni reciproche e i settori di intervento.

La scelta di utilizzare UNOPS deriva da diverse considerazioni:

- i. Utilizzare una struttura amministrativa, tecnica e gestionale che garantisce il buon risultato dell'iniziativa in tempi rapidi.
- ii. Finalizzare il dono comunque all'interno dei contributi al Governo afghano, dato che UNOPS è l'ente implementatore del programma NRAP e che esiste ed è già funzionante

sia un accordo tra UNOPS e Ministeri, sia una Program Implementation Unit congiunta tra UNOPS e MPW.

- iii. Garantire l'affiancamento dell'UNOPS al personale del MPW / MRRD presente a livello centrale (PIU) e locale, proseguendo le attività di formazione e di rafforzamento istituzionale.
- iv. utilizzare i contatti delle autorità locali con i rappresentanti degli organismi di distretto e di villaggio, in una situazione che presenta problemi di sicurezza e di agibilità in alcune aree della Provincia.

Nella gestione dell'iniziativa si utilizzeranno le procedure delle Nazioni Unite per il procurement e l'amministrazione. Ogni anno, UNOPS predisporrà un rapporto finanziario certificato dagli organi di audit delle Nazioni Unite.

3. STRATEGIA DELL'INTERVENTO

L'intervento in oggetto si concretizza come un contributo integrativo al programma nazionale afghano definito National Rural Access Program (NRAP). Il contributo prenderà la forma di un contributo volontario all'UNOPS, organismo implementatore del programma, per la realizzazione di attività.

Il NRAP ha sviluppato un piano quinquennale per riabilitare e costruire 7.069 km di strade rurali al costo di US\$ 1,05 miliardi. Un piano triennale è stato estratto dal piano quinquennale per 4.700 km di strade al costo di US\$ 612 milioni, includendo 1.297 km di lavori in corso. Il finanziamento disponibile per il 2011 è di US\$ 102 milioni, mentre un ulteriore fondo di US\$ 300 milioni è stato considerato dalla Banca Mondiale per il 2012. I rimanenti US\$ 210 milioni costituiscono una richiesta aggiuntiva da parte del Governo afghano e potranno essere coperti tramite ARTF, tramite allocazioni del bilancio nazionale, o infine tramite l'allineamento alle priorità NRAP di iniziative bilaterali, condotte al di fuori del bilancio nazionale.

Dopo l'approvazione del contributo da parte del Comitato Direzionale, UNOPS, sulla base dei fondi disponibili, delle discussioni tecniche con le competenti autorità afgane e dei contatti con la Cooperazione Italiana, definirà la proposta di Piano di lavoro che sarà presentata alla DGCS per approvazione.

3.1 OBIETTIVI E RISULTATI

3.1.A Obiettivi

OBIETTIVI GENERALI dell'intervento sono quelli del NRAP:

- a. Promuovere una crescita economica equa mettendo a disposizione delle comunità rurali l'accessibilità continua e in ogni condizione a servizi e strutture.
- b. Creare occasioni di impiego per le fasce povere in aree rurali, nel contempo sviluppando tecniche di intervento adeguate e di alta qualità
- c. Sostenere lo sviluppo del sistema di micro, piccola e media imprese attraverso la stipula di contratti per la realizzazione di lavori.

OBIETTIVO SPECIFICO dell'intervento:

Riabilitare, ricostruire e mantenere in uso infrastrutture stradali, essenziali per garantire l'accessibilità alle comunità rurali, attraverso interventi che garantiscano l'impiego di manodopera locale.

3.1.B Risultati attesi

Le attività e i risultati attesi saranno definiti con dettaglio all'interno del Piano di Lavoro. In questa fase si possono comunque identificare due principali risultati:

- i. Infrastrutture stradali riabilite, prioritariamente tratte di secondo livello da selezionare all'interno di una lista di interventi prioritari.
- ii. Occupazione creata attraverso l'impiego di personale nei lavori di costruzione e la realizzazione di progetti comunitari di pronto impatto.

3.2 ATTIVITA'

Come sopra ricordato, le attività verranno definite nello specifico all'interno del Piano di Lavoro (Work-plan). In questa fase, si possono identificare le seguenti attività

Per il Risultato Atteso 1

- A. Identificazione e progettazione dell'intervento di riabilitazione stradale, in collaborazione con le autorità afgane a livello centrale e locale e con l'approvazione della Cooperazione Italiana
- B. Pubblicazione dei bandi di gara per la realizzazione dei lavori di costruzione
- C. Realizzazione dei lavori di costruzione da parte di società private e monitoraggio/supervisione congiuntamente con le autorità afgane competenti.
- D. Completamento dell'intervento, collaudo e consegna alle autorità locali
- E. Definizione delle misure per la manutenzione stradale

Per il Risultato Atteso 2

- A. Identificazione ed attuazione delle misure per la creazione di occupazione all'interno delle attività di costruzione.
- B. Identificazione di un piano di interventi comunitari ad immediata attuazione ed alto impatto.
- C. Definizione degli accordi necessari allo svolgimento delle attività
- D. Svolgimento delle attività comunitarie
- E. Valutazione finale ed eventuale collaudo e consegna di opere realizzate.

3.3 FATTORI ESTERNI

La realizzazione dell'intervento dipende dal mantenimento nella zona di progetto di condizioni di sicurezza sufficienti alla conduzione delle attività.

4. REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO

Il Progetto NRAP, come presentato dal documento del cluster, prevede un piano triennale per la realizzazione di 3.398 km di strade al costo di circa 500 milioni di USD. L'iniziativa è articolata in tre componenti:

- Componente A: miglioramento delle strade secondarie, sotto la responsabilità del Ministero dei Lavori Pubblici (MPW). Riabilitazione o ricostruzione di 1.682 km di strade che colleghino capoluoghi distrettuali a villaggi, ad altri centri distrettuali o a capoluoghi provinciali. La richiesta delle autorità afgane è di realizzare questi interventi garantendo una struttura migliorata rispetto alle strade bianche finora realizzate, con copertura in asfalto, maggiore capacità di carico e maggiore durata. Si prevede che queste realizzazioni comportino un numero totale di circa 8 milioni di giornate lavorative, un beneficio diretto per il miglioramento delle comunicazioni a circa 3,400 villaggi, per un costo totale stimato di USD 308,7 milioni di USD.
- Componente B: miglioramento delle strade di terzo livello, sotto la responsabilità del Ministero della Riabilitazione e dello Sviluppo Rurale (MRRD). Si tratta di 1.716 km di strade bianche che danno accesso a villaggi isolati. Inoltre, questa componente intende realizzare attività di manutenzione su strade di secondo e terzo livello recentemente riabilite, attraverso attività comunitarie. Si prevede in totale di 8,6 giornate lavorative generate, un beneficio diretto a 2.793 villaggi, per un costo totale di 168 milioni di USD. A questo vanno aggiunti gli interventi di manutenzione per circa 7.000 km di strade che si prevede generino ulteriori 1,3 milioni di giornate lavorative ad un costo di circa 10 milioni di USD.
- Componente C: Rafforzamento istituzionale. Questa componente di institutional building intende sostenere i Ministeri coinvolti nel programma oltre che sostenere le imprese costruttive locali.

Le autorità afgane hanno più volte ricordato come le infrastrutture di trasporto siano una delle maggiori priorità per lo sviluppo del Paese e in particolare della Regione ovest. E' stato inoltre spesso sottolineato come la mobilità sul territorio e l'accessibilità ai mercati e ai servizi sia una condizione imprescindibile del successo del processo di transizione e dello sviluppo locale.

Appare quindi giustificato un nuovo finanziamento al NRAP attraverso un contributo ad UNOPS che è l'organismo implementatore del Programma per conto del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dello Sviluppo Rurale. La scelta di questa soluzione risponde ai seguenti criteri:

- possibilità di rapida approvazione dell'intervento e garanzia di rapidità di realizzazione e di trasparenza delle procedure;
- possibilità di destinare l'intervento alla Regione ovest del Paese, con particolare riferimento alla Provincia di Herat che costituisce il cuore dell'intervento italiano in Afghanistan;
- mantenimento del contributo all'interno del sostegno al Governo Nazionale, dato che si tratta di un finanziamento ad un programma prioritario, realizzato attraverso l'agenzia implementatrice selezionata dal Governo afgano e che ricade sotto il controllo della Project Implementation Unit (PIU) del NERAP, dove siedono UNOPS e Ministero dei Lavori Pubblici (MPW).

Va ricordato come UNOPS abbia un accordo di servizi con i Ministeri interessati e finalizzato alla realizzazione sia di strade rurali che di strade distrettuali.

All'interno di questo quadro, anche considerando le attività già in corso con fondi italiani, UNOPS ha proposto un intervento del valore di Euro 2.500.000 che potrà essere utilizzato per uno o più delle attività qui sotto elencate.

- i. Completamento della strada da Shindand a Azizabad (ring road) per una lunghezza di 4,5 km. La strada conduce dal centro città (bazaar) al nuovo ospedale e poi si unisce al percorso già in fase di costruzione con fondi italiani. Al momento questa tratta non è

- finanziata anche se esiste una promessa di massima di USAID. Oltre alla strada, potrebbero essere reelizzati due nuovi ponti sulla tratta già in costruzione: il primo al km 6 per sostituire un guado su tombini che causa inondazioni su terreni agricoli a monte, durante le piene; il secondo per sostituire un vecchio ponte al km 10.
- ii. Completamento della strada di Bamyar con una bretella di 2 km che connetta la strada esistente con la viabilità di entrata in città.
 - iii. Ulteriori lavori di manutenzione sulla strada che va da Herat a Chishti Sharif, eventualmente estendendo l'intervento anche al tracciato da Chishti Sharif a Chagcharan nella Province di Ghor.
 - iv. Conduzione di progetti comunitari collegati alle strade, per la realizzazione di strade rurali, tombini, piccoli ponti / viadotti / o guadi a raso, canali di drenaggio / sistemazioni idriche, canali, secondo l'approccio integrato allo sviluppo rurale proprio del NRAP.
 - v. Estensione della strada di Shindand per raggiungere il centro abitato di Azizabad, posto circa 2 km a est della ring road, con possibili connessioni coi villaggi vicini.
 - vi. Sostegno al Provincial Development Plan di Herat che identifica come priorità la realizzazione di due ponti.

4.2 RESPONSABILITA' E MODALITA' D'ESECUZIONE

Questa iniziativa si caratterizza come in contributo integrativo all'intervento affidato ad UNOPS, che è l'Agenzia implementatrice del NRAP per conto del Governo afgano.

Tra UNOPS e DGCS è già stipulato un Accordo (Memorandum of Service Agreement) che stabilisce le modalità di intervento per due contributi: il primo per Euro 7 milioni e il secondo per Euro 5 milioni.

Si ritiene che l'intervento in oggetto costituisca un contributo aggiuntivo ai contributi già approvati con Delibera del Comitato Direzionale n. 89 del 19 luglio 2010 e n. 72 del 26 settembre 2012. Pertanto, potrà essere valutato se regolare questo intervento con uno specifico accordo o tramite addendum all'accordo già esistente.

I fondi allocabili, pari a Euro 2,5 milioni, non sono sufficienti per realizzare l'insieme delle opere identificate. Si prevede quindi, dopo l'approvazione della delibera di allocazione delle risorse da parte del Comitato Direzionale, che UNOPS presenti un piano di lavoro che identifichi e dettagli gli interventi che saranno realizzati grazie ai fondi di progetto.

A questo fine, sarà predisposto un nuovo Accordo (Management Service Agreement), o un emendamento all'accordo esistente, che sarà firmato da UNOPS e dalla DGCS. Verrà steso da UNOPS un piano di lavoro che identificherà le azioni da realizzare e il bilancio economico delle attività da condurre.

All'invio della lettera di accettazione del contributo da parte di UNOPS sarà possibile impegnare i fondi. L'erogazione potrà essere condotta in due tranches con le seguenti modalità:

- la prima tranche, pari a Euro 1.250.000, a seguito della firma di accordo di progetto (o di emendamento all'accordo esistente) tra UNOPS e DGCS e della presentazione, da parte di UNOPS, di: (i) un rapporto descrittivo e finanziario che dettagli gli impegni di spesa assunti relativamente ai contributi volontari 2010 e 2012, per almeno un importo dell'80% del totale del contributo, e presenti le attività già svolte; (ii) un piano di lavoro (Work plan) relativo alle attività da svolgere col contributo volontario 2013;
- la seconda tranche, pari a Euro 1.250.000, a seguito della presentazione di un Rapporto d'inizio attività (Inception Report) che identifichi con precisione le modalità di impegno dei fondi attraverso gare pubbliche per la fornitura di servizi (fattibilità, progettazione ecc.), la realizzazione di lavori di costruzione o riabilitazione di infrastrutture viarie e infine l'assegnazione di contratti per attività di sviluppo comunitario o sostegno istituzionale.

Questa procedura e' gia' stata seguita con successo dai due precedenti contributi a UNOPS in sostegno al NRAP. In particolare quindi si utilizzerà lo schema di accordo già disponibile per le attività in corso, o addirittura si finalizzerà un emendamento all'accordo che preveda l'aumento dei fondi di progetto.

5. RISORSE E STIMA DEI COSTI

L'iniziativa si focalizza sulla concessione di un contributo volontario aggiuntivo ad UNOPS dell'importo di Euro 2.500.000 per la realizzazione di attività previste all'interno del NRAP in ambito rurale. Per quanto riguarda i costi di progetto, l'esperienza dei precedenti interventi sostenuti dalla DGCS mostra come si possa prevedere la seguente articolazione indicativa:

- Euro 1.960.000 per i lavori, pari al 78.4% del totale. Per lavori si intendono le attività di costruzione e comunque tutti i contratti, per esempio per iniziative a favore delle comunità locali.
- Euro 465.000 per i cosiddetti non-works, pari al 18.6% del totale. In questa voce sono poste tutte le spese per il personale di gestione, di progettazione, di monitoraggio e supervisione, gli eventuali costi di sicurezza, i trasporti, la reportistica e l'amministrazione. Sono qui inclusi anche i costi per il sostegno della PIU del NRAP / MPW.
- Euro 75,000 per i cosiddetti management fees (7% sui non-works e 2% sui works) pari a circa il 3% del totale del contributo.

Il costo stimato per la realizzazione di strade distrettuali e' stimabile tra i 250 e i 300 mila Euro a chilometro. Il costo a km aumenta nel caso di realizzazione di opere con caratteristiche di strade nazionali, ma comunque inserite all'interno del NRAP in quanto considerate tangenziali esterne (bypass). Si puo' quindi pensare che con i fondi stanziati siano realizzabili circa 6-7 km di strade secondarie o 3-4 km di bypass.

Un bilancio economico di costi e attività sara' presentato da UNOPS e allegato all'Accordo.

6. CRONOGRAMMA

Attività indicative per trimestre

	I ANNO				II ANNO			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Progettazione	X							
Interventi comunitari				X	X			
Gare		X						
Lavori			X	X	X	X		

Il lavoro di costruzione vero e proprio si dovrebbe esaurire in 12 mesi, a cui aggiungere 6 mesi di progettazione e conduzione delle gare. Va però considerato che in alcune località e' impossibile lavorare durante l'inverno (interruzione di circa tre mesi). Infine, non fa parte del progetto ma va considerato l'anno finale di garanzia da parte del costruttore, durante il quale devono essere risolti eventuali problemi risultanti da errori di costruzione.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Verranno utilizzati i normali strumenti di monitoraggio delle Nazioni Unite. UNOPS presenterà rapporti quadrimestrali sull'andamento delle attività.

La Cooperazione Italiana potrà svolgere attività di monitoraggio congiuntamente alle strutture di progetto operanti per conto di UNOPS e del MPW. A questo fine si utilizzerà il fondo esperti

del progetto Sostegno ai Programmi Prioritari Nazionali nel settore delle Infrastrutture (AID 9808)

UNOPS presenterà un rapporto finale delle attività, sia descrittivo sia finanziario.

8. CONCLUSIONI

Alla luce di quanto sopra esposto si ritiene opportuno rinnovare il sostegno dell'Italia al programma NRAP, in conformità con le decisioni e gli impegni assunti in occasione delle Conferenze internazionali, da ultimo di Kabul, Bonn e Tokyo, in sintonia con quanto previsto dalla strategia nazionale di sviluppo afghana (Afghan National Development Strategy – ANDS) 2008-2013 per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo in essa definiti, in linea con quanto previsto dal processo di transizione, in particolare con quanto riguarda la Provincia di Herat.

La concessione del contributo vede il parere positivo delle autorità afghane, in particolare del Ministero dei Lavori Pubblici che ha in UNOPS il partner principale per la realizzazione del NRAP.

Il contributo sarà impegnato a seguito dell'approvazione della relativa delibera da parte del Comitato Direzionale e della presentazione della lettera di accettazione da parte di UNOPS. L'erogazione avverrà in due tranches di eguale importo. L'intervento sarà quindi realizzato secondo le modalità già definite nei precedenti finanziamenti al NRAP attraverso UNOPS (delibera 89/2010 e 72/2011).

Le informazioni già disponibili relativamente al contributo 2010 e 2011 dimostrano come siano da valutare positivamente: (i) la tempistica dell'intervento; (ii) le capacità tecniche e l'affidabilità delle società locali (procurement, progettazione ed esecuzione); (iii) i costi delle attività (i costi sono limitati a circa di 330 mila USD a km).

Si segnala altresì che le stime presentate da UNOPS per altri interventi in corso riflettono i costi per la riabilitazione di provinciali (tra distretti) in Afghanistan e gli standard costruttivi stabiliti dal Ministero dei Lavori Pubblici per gli interventi di medesimo livelli e che i costi sono da considerare congrui.

Il monitoraggio dell'intervento sarà curata attraverso il fondo esperti del progetto Sostegno ai Programmi Prioritari Nazionali nel settore delle Infrastrutture (AID 9808) mentre la visibilità potrà utilizzare i fondi in loco (pubblicazioni, mobilità) dello stesso progetto AID 9808), non ravvisando per ora la necessità di stanziare fondi ad hoc per questo scopo.

Per quanto precede, si esprime una valutazione positiva sulla concessione di un contributo volontario a UNOPS per il sostegno al programma di accessibilità rurale (NRAP) in Afghanistan per il 2013, per un importo di Euro 2.500.000, a valere sul capitolo 2180.